

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

La Taxation Française du Blé 1914-1919

SES CONSÉQUENCES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

Le Vendredi 7 Janvier 1921

PAR

Marcel NIGAY



ROANNE

IMPRIMERIE MAURICE SOUCHIER

1921

LA TAXATION FRANÇAISE
DU BLÉ 1914-1919

SES CONSÉQUENCES

UNIVERSITÉ DE LYON

FACULTÉ DE DROIT

MM.

JOSSERAND, ✱, I. ✱, doyen, professeur de Droit civil.

HUVELIN, I. ✱, assesseur du doyen, professeur de Droit romain.

GARRAUD, I. ✱, ✱, correspondant de l'Institut, professeur de Droit criminel.

APPLETON (Charles), ✱, I. ✱, professeur de Droit romain.

PIC (Paul), ✱, I. ✱, professeur de Droit international public.

APPLETON (Jean), ✱, ♂, I. ✱, professeur de Droit administratif.

LAMBERT, A. ✱, professeur d'histoire générale du Droit français.

BOUVIER, I. ✱, professeur de science financière et de législation française des finances.

LAMEIRE, I. ✱, professeur d'histoire de Droit public et de Droit administratif.

LEVY, I. ✱, professeur de Droit civil.

GONNARD, ♂, I. ✱, professeur d'histoire des doctrines économiques et d'économie politique (doctorat).

BOUVIER-BANGILLON, I. ✱, professeur de procédure civile.

PICARD, A. ✱, professeur de Droit civil.

ANTONRILI, ✱, ♂, professeur agrégé.

COBENDY (Georges), professeur agrégé.

BECQ (Joseph), I. ✱, secrétaire.

JURY DE LA THÈSE

MM.

GONNARD, président.

BOUVIER, assesseur

LAMEIRE, assesseur.

La Taxation Française du Blé 1914-1919

SES CONSÉQUENCES

THÈSE POUR LE DOCTORAT
SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

Le Vendredi 7 Janvier 1921



PAR

Marcel NIGAY



ROANNE

IMPRIMERIE MAURICE SOUCHIER

1921

LA TAXATION FRANÇAISE DU BLÉ 1914-1919

SES CONSÉQUENCES

LES PRECEDENTS HISTORIQUES

La question du blé au XVIII^e siècle. — Les physiocrates. —
La liberté du commerce des grains. — Loi du maximum. —
L'échelle mobile de 1819. — Evolution au XIX^e siècle. —
Situation de la France à la veille de la guerre.

La question du commerce des grains a toujours préoccupé l'opinion publique et le Gouvernement. Mais, c'est au XVIII^e siècle, et en France notamment, que cette préoccupation fut la plus vive. « De 1760 à 1770, ce fut la question du jour. Dans les salons les plus à la mode, après avoir parlé de l'Opéra et du dernier bal, on discutait sérieusement sur l'état de l'agriculture et la liberté du commerce des grains. » (1)

Cet engouement s'expliquait, l'agriculture française était tombée dans un état déplorable. En 1715-1720 le froment ne valait plus que 10 fr. l'hectolitre, il en avait valu 13 vers 1620 et la valeur de l'argent avait sensiblement baissé dans l'intervalle. De 1715 à 1740 cette crise du blé s'accrut entraînant une baisse énorme des terres. Il n'y eut qu'une légère amélioration à l'époque de Law, les spéculateurs heureux remployant en immeubles leurs gains inespérés. Toutefois, à partir de 1740, les fermages qui jusque-là n'avaient cessé de décroître se mettent à

(1) AFANASSIEV, *Le Commerce des Céréales en France au XVIII^e siècle*, traduction BOYER. Préface p. 8.

monter et la valeur des terres hausse corrélativement. Le prix du blé suit également une marche ascendante mais il accuse des variations énormes de ville à ville. En 1769, le blé vaut 34 livres à Paris et 19 livres 14 sols à Toulouse (1).

Ces différences s'expliquaient. La tendance constante du Pouvoir remontant à deux édits de Philippe-le-Bel de 1304 et de 1305 avait été d'assurer l'alimentation locale par des obstacles apportés au commerce et au transport des blés. Le laboureur ne devait pas garder son blé plus de deux ans, il devait se rendre en personne au marché et vendre lui-même sa marchandise ou la faire vendre par une personne de sa famille à l'exclusion de tout étranger. Il ne pouvait retourner les grains qu'il avait apportés au marché et en cas de mévente il devait les céder au plus tard au troisième marché suivant la première mise en vente. Le prix demandé devait être celui déclaré la première fois. Ces dispositions confirmées et généralisées par de nombreux édits et ordonnances étaient laissées en sommeil dans les années d'abondance « mais à la moindre hausse les vexations et l'arbitraire reprenaient de plus belle (2) ». Cette ingérence de l'Etat ne se limitait pas au producteur. D'après une ordonnance royale du 31 août 1699 rendue sous forme de déclaration, nul ne pouvait s'établir marchand de grains sans une autorisation spéciale de l'Administration. Une seule exception était faite en faveur des négociants importateurs ou exportateurs. Il était interdit d'après l'article 5 de la même ordonnance à tous laboureurs, gentilshommes et en dehors de ces catégories en général à tous fonctionnaires de « s'immiscer directement ou indirectement, sous prétexte de société ou autrement à faire le trafic et marchandises des grains (3) ».

L'article 8 de la même ordonnance interdisait à tous « marchands de grains de faire ni contracter aucune société avec d'autres marchands de grains (4) ». L'achat des récoltes sur pied était interdit sous de sévères pénalités

(1) AFANASSIEV, op. cit., p. 545.

(2) AFANASSIEV, op. cit., p. 18.

(3) AFANASSIEV, op. cit., p. 88.

(4) AFANASSIEV, op. cit., p. 88.

par l'article 10 du même texte. Cette déclaration fut en vigueur jusqu'à la réforme que provoquèrent les physiocrates et dont la déclaration du 25 mai 1763 fut le manifeste.

Le Gouvernement qui s'occupait de régler soigneusement le commerce des grains dans le royaume avait imaginé pour Paris un régime particulier. Une ordonnance de Louis XIV de décembre 1672 interdit à « tous hôteliers, grainiers et regratiers » d'acheter sur les ports de Paris ou des faubourgs plus de six setiers d'avoine et de dix setiers des autres grains. En outre ces commerçants ne pouvaient procéder à leurs achats que les jours de marché. Les boulangers pouvaient acheter tous les jours qu'il y eût marché ou non, mais pas plus de deux muids de blé et d'un muid de farine à la fois. Les négociants en gros ne pouvaient avoir en magasin plus de deux muids d'avoine et huit setiers des autres grains (1).

Mais négociants et boulangers auraient pu être tentés d'opérer en banlieue. Des ordonnances royales créèrent d'abord autour de Paris un cercle d'interdiction de huit lieues de rayon à l'intérieur duquel tout achat de grains, soit sur les marchés, soit « aux magasins des cultivateurs », était interdit aux boulangers et négociants de Paris.

Une ordonnance du lieutenant de police de Paris du 8 janvier 1622 porta ce rayon à dix lieues au détriment des seuls négociants.

Les autres villes du royaume étaient protégées également et en vertu des mêmes ordonnances par un cercle d'interdiction de deux lieues de rayon à l'intérieur duquel les négociants et les boulangers ne pouvaient effectuer leurs achats. Toutefois, hors la zone de dix lieues, les négociants parisiens pouvaient effectuer leurs achats où bon leur semblait. Cette disposition était destinée à faciliter l'approvisionnement de la capitale (2).

Mais la plus grande gêne à la libre circulation des grains à l'intérieur de la France provenait des péages perçus sous des noms divers et constituant une part impor-

(1) AFANASSIEV, op. cit, p. 72.

(2) Même référence, p. 73.

tante des revenus publics et privés. Les péages étaient perçus au profit de l'Etat aux frontières des cinq grosses fermes et des provinces réputées étrangères. De plus, dans les périodes de disette les transports de céréales d'une généralité à une autre étaient interdits soit par des arrêts des Parlements soit par les intendants représentants du pouvoir central.

Du côté de l'Etat la situation apparaissait donc assez simple, on savait ce qu'on avait à payer mais il était loin d'en être de même en ce qui concerne les péages perçus au profit des particuliers.

Le Gouvernement lui-même en ignorait le nombre et la quotité. En 1775 il voulut connaître de façon précise les péages de la Loire et des canaux de la Seine. Un sieur Blanchet, commissaire de police sur les ports et quais de Paris, fut chargé à ces fins d'aller acheter des vins dans le Midi et de les ramener lui-même dans la capitale. Blanchet acheta à Roanne des vins provenant du Dauphiné et du Roussillon qui avaient déjà acquitté les droits de douane à Valence et à Lyon, puis il se mit en route. Or, de Roanne à Melun il dut acquitter vingt-et-un péages sans compter les octrois. Epouvanté, il s'arrêta dans cette dernière ville et alla rendre compte de la mission qui lui avait été confiée (1).

Si le commerce intérieur était sévèrement réglementé et en butte à de nombreux obstacles, le commerce extérieur n'était pas plus libre. L'étranger pouvait librement exporter ses céréales dans le royaume, mais les exportations françaises étaient interdites sauf dérogations obtenues du roi moyennant finances. Ces dérogations d'ailleurs n'étaient accordées qu'à titre temporaire pour trois ou six mois suivant l'état de la récolte. Quiconque enfreignait ces dispositions était puni de mort (2).

Tout cet ensemble de restrictions causait dans les campagnes un malaise d'autant plus vif que les céréales

(1) R. STOURM, *Les Finances de l'Ancien Régime et de la Révolution*, tome I, p. 473.

(2) Déclaration du 22 décembre 1698, citée par AFANASSIEV, op. cit., p. 187.

tenaient dans l'économie d'alors une place bien plus grande qu'aujourd'hui. Henri IV en effet avait ordonné par un édit de tenir en « blairie » les deux tiers de chaque domaine. La publication de l'Esprit des Lois en 1749 fut le signal d'une croisade contre les idées en cours. L'école physiocratique la mena. Servie par des écrivains à la faconde intarissable comme Mirabeau le père, appuyée par des gens en place comme Quesnay, médecin de M^{me} de Pompadour elle conquiert bientôt une indéniable influence. Des écrits, des physiocrates se dégagent un corps de doctrines que dominent trois principes essentiels.

Le premier principe de l'école physiocratique est qu'il existe un ordre naturel des sociétés qu'on ne peut méconnaître sans inconvénients graves. De cet ordre naturel découlent l'existence de la société elle-même, la propriété qui est le fondement de l'ordre social et la liberté économique. La propriété se divise elle-même en trois catégories, la propriété personnelle qui n'est que la propriété de nous-mêmes, la propriété mobilière qui est la propriété des produits de nos travaux et la propriété foncière qui naît des dépenses que nous faisons sur les terres. Cette dernière se caractérise par le fait qu'on ne peut reprendre à la terre les richesses qu'on y incorpore pour l'améliorer.

Le deuxième principe de l'école est la productivité de l'agriculture seule. L'industrie et le commerce ne produisent pas car la production est une création de matière plutôt qu'une addition d'utilité sur une matière préexistante. Quesnay qui exposa sur ce point la doctrine physiocratique de la façon la plus complète distingue trois classes dans un état. La classe productive ou des cultivateurs qui tire de la terre un produit brut sur lequel elle prélève ses frais d'entretien et d'amortissement de matériel remet le surplus constituant le produit net à la deuxième classe, celle des propriétaires. Ceux-ci en reversent une partie à la classe productive en achetant des denrées agricoles, en économisent une partie et versent le surplus entre les mains de la troisième classe dite stérile qui comprend tous ceux qui ne sont ni producteurs ni propriétaires.

Les physiocrates étaient partisans de la liberté com-

merciale à l'intérieur et à l'extérieur parce qu'ils attendent d'elle non seulement des ventes plus faciles des produits, mais aussi des cours plus réguliers et de moindres variations du prix des denrées. Etant convaincus que la France récolte des céréales (1) en quantité supérieure à sa consommation, ils voient dans la liberté d'exportation une source d'enrichissement pour le producteur car dit Mercier de la Rivière (2), « pour me procurer constamment et nécessairement le plus haut prix possible, il est indispensable que je puisse librement préférer l'étranger, et que les consommateurs nationaux au lieu de me faire la loi, la reçoivent de la concurrence ».

Le troisième principe de l'école est le despotisme légal. Les physiocrates entendent par là que la loi de l'Etat doit avoir un pouvoir absolu parce qu'avec un monarque éclairé la loi ne peut être que conforme au droit naturel. C'est là un principe extrêmement dangereux pouvant aboutir à la plus insupportable tyrannie. Les théories des physiocrates sur la liberté du commerce des grains se répandirent et gagnèrent des partisans dans la haute société. En 1759, Bertin nommé contrôleur général des finances adresse une circulaire aux intendants pour les inviter à favoriser les sociétés d'agriculture. Il se produisit dans ces sociétés un mouvement d'idées favorable à la réforme qu'apporta la déclaration du 25 mai 1763 qui permettait à tous, même aux nobles et privilégiés d'exercer le commerce des grains et assurait la libre circulation des grains à l'intérieur du royaume. De plus l'édit du 21 novembre 1763 enregistré au Parlement de Paris le 19 juillet 1764 accorda la liberté d'exportation de toutes sortes de farines. Bertin étendit successivement cette liberté à la sortie des grains, le froment et le méteil seul exceptés. Toutefois l'exportation était frappée d'un droit d'un demi pour cent et elle était suspendue automatiquement dès que le blé dépassait 12 livres 10 sous le quintal.

C'est à cette époque que se place le fameux « pacte de

(1) BOISGUILBERT, *Traité de la nature-culture, commerce et intérêt des grains*, 1^{re} partie, ch. IV, V, VII.

(2) MERCIER DE LA RIVIÈRE, *Ordre Naturel et essentiel*, p. 606.

famine » dénoncé par un secrétaire de l'Assemblée du clergé, Leprévost de Beaumont, qui ne jouissait pas d'ailleurs de l'intégrité de ses facultés mentales (1). L'opération semble se résumer ainsi ; le contrôleur général Laverdy voulant constituer une réserve de blé pour Paris, traita avec une Compagnie au capital de 180.000 livres, dirigée par le meunier Malisset. Il lui accorda l'appui financier de l'Etat pour mener à bien ses opérations, ainsi que l'usage des magasins à blé du roi de la banlieue de Paris. L'opération dura trois ans de 1765 à 1768. Ce qui causa le scandale c'est que cet organisme fut constitué à un moment où le blé était rare et cher. Le gouvernement fut immédiatement accusé de spéculer sur la misère du peuple.

Peu après, l'abbé Terray devenu contrôleur général, sans toucher à la déclaration de 1763, en paralysa l'application par un simple arrêt du conseil. Il profita de la situation délicate des approvisionnements en blé, pour spéculer sur cette denrée de concert avec ses collaborateurs (2).

Louis XV étant mort et la politique, ainsi que les spéculations de l'abbé Terray, ayant irrité le peuple, Louis XVI appela Turgot au contrôle général des finances. Le 13 septembre 1774 Turgot publia un édit remettant en vigueur la déclaration du 25 mai 1763 sur la libre circulation des blés. Mais en 1775 les récoltes furent mauvaises et des troubles éclatèrent dans tout le royaume. Les émeutiers pillaient les boulangeries, brûlaient les granges, embouteillaient les canaux. Le 2 mai 1775 ils allèrent à Versailles demander une baisse du prix du pain. Le Parlement de Paris les appuya. Turgot fit preuve en ces circonstances d'une énergie impitoyable et tout rentra dans l'ordre. On donna à ces événements le nom de guerre des farines.

Un an après son succès, Turgot démissionna et fut remplacé par Necker qui publia le 27 septembre 1777 un édit interdisant l'exportation des grains. Il fit recenser les récoltes dans les provinces et créer des primes à l'importation. Il autorisa les magistrats chargés de la police à faire au besoin approvisionner les marchés par ceux qui auraient

(1) AFANASSIEV, op. cit. p. 297.

(2) AFANASSIEV, op. cit., p. 341.

des blés dans leurs greniers. Ces mesures ayant inquiété l'opinion, le blé se cacha et son prix monta à 57 livres le setier. Sur ces entrefaites l'Assemblée nationale se réunit. Le 29 août elle rendit un décret renouvelant la défense d'exportation mais autorisant la libre circulation des grains à l'intérieur. En outre, elle vota le 15 mars 1791 un tarif douanier qui exemptait de droits d'entrée un grand nombre de matières brutes et de denrées alimentaires. Le blé, le maïs, le sarrazin, les orges, avoines, farines et sons entrèrent en France sans payer la taxe. Il faut arriver à la réforme de 1860 pour trouver une liste d'exemptions comparable. Croyant ainsi remédier à la cherté des vivres, la Constituante donna, provisoirement d'ailleurs, aux municipalités, le droit de taxer le pain et la viande de boucherie par les décrets des 17 et 22 juillet 1791. En 1792 la disette étant menaçante la Convention ordonna un recensement général des grains.

Le 3 mai 1793 elle vota un décret aux termes duquel, tout marchand ou propriétaire de grains et farines était tenu de faire à la municipalité du lieu de son domicile la déclaration de la quantité et de la nature des grains qu'il possédait. D'autre part, il était interdit de vendre des grains ou de la farine autre part que dans les marchés publics que les directoires de département étaient autorisés à établir partout où il serait nécessaire. Il était toutefois permis aux particuliers de s'approvisionner pour un mois chez les marchands de leur canton moyennant un certificat de la municipalité constatant qu'ils ne faisaient pas le commerce des grains. Les corps administratifs étaient autorisés à requérir l'apport nécessaire dans les marchés. Pour parvenir à fixer le maximum des grains dans chaque département, les directoires de district étaient tenus d'adresser au directoire de leur département le tableau des mercuriales des marchés du 1^{er} janvier au 1^{er} mai 1793. Le prix moyen entre ces deux époques devait être le maximum du prix des grains. Ce maximum devait décroître de mois en mois par dixième du 1^{er} juin au 1^{er} septembre. Le maximum introduit dans la loi gagna de proche en proche et le tableau général du maximum de la République française se compose de trois gros volumes.

Le 1^{er} novembre 1793 un décret de la Convention créa une Commission des subsistances et des approvisionnements qui fut chargée de pourvoir à l'alimentation du pays, soit par des achats de gré à gré, soit par des réquisitions. Seule cette Commission avait le droit de diriger les approvisionnements d'un département à l'autre. Elle eut à son service jusqu'à dix mille employés. Mais soit incurie du personnel, soit pénurie des moyens de transport, de grosses quantités de blé réquisitionné pourrissent dans ses dépôts.

« Arbitrairement taxés au-dessous des cours qui résultaient de la concurrence ou de la situation générale, les grains furent cachés ou vendus au-dessus du maximum. Une disette factice devint la conséquence détestable d'un système oppressif qui avait la prétention de faire régner l'abondance en ruinant à la fois la production et le commerce. » (1)

Devant ces résultats la Convention supprima par le décret du 24 décembre 1794 toutes les lois relatives au maximum. Jusqu'en 1811 nous ne voyons aucun fait saillant dans le domaine qui nous occupe. En 1811 la récolte fut mauvaise. Napoléon créa par un décret du 28 août 1811 un « Conseil de subsistance » qui devait rechercher les moyens de remédier à cette situation. En même temps, l'empereur, soucieux de l'approvisionnement de sa capitale, ordonna d'acheter des blés pour en créer à Paris une « réserve » permanente. Cette réserve fut constituée mais en même temps les prix haussèrent. Napoléon, désireux de se concilier les bonnes grâces des Parisiens qu'il allait quitter, ordonna de taxer pour Paris le pain en-dessous du cours du blé et fit délivrer aux boulangers les grains de la réserve. Aussitôt les habitants de la banlieue où le pain était vendu de 26 à 28 sous le kilo vinrent s'approvisionner à Paris où la taxe était de 18 sous seulement. Cette pratique fut vainement prohibée sous de sévères sanctions. Le malaise, persistant deux décrets inspirés par les membres du « Conseil de subsistance » furent rendus les 4 et 8 mai 1811. En vertu du premier, il était ordonné à qui-

(1) D. ZOLLA, *Revue des Deux Mondes*, juillet 1915, p. 372.

conque ferait des achats pour les départements qui « auraient des besoins » de n'y procéder qu'après en avoir informé le préfet. Tout détenteur de denrées alimentaires doit les déclarer immédiatement et en apporter la quantité qui lui sera fixée sur le marché que l'autorité lui désignera. Le deuxième décret complétait ces mesures par l'établissement d'un maximum. Le blé ne pouvait être vendu au-dessus de 33 francs dans les départements. Ce dernier décret cessa d'être en vigueur le 1^{er} octobre 1812, la mesure qu'il avait instaurée ne devant qu'être temporaire. Les pertes de la « réserve » pour Paris seulement s'élevèrent à 12 millions.

De 1812 à 1814 rien d'essentiel à signaler. La loi du 4 décembre 1814 divisa les départements français en trois classes d'après le taux qu'y atteignait généralement le prix du grain. Ceux où le prix était en général le plus élevé formaient la 1^{re} classe, la 2^e classe était formée de ceux où les prix étaient moyens, la 3^e comprenait les départements où les prix étaient en général les plus bas. L'exportation des blés dans les départements de la 1^{re} classe était prohibée lorsque le prix de l'hectolitre s'élevait à 23 francs; elle était interdite dans les départements des 2^e et 3^e classes lorsque le prix de l'hectolitre atteignait respectivement 21 et 19 francs. Pour constater le prix du blé, on opérait ainsi : chaque classe était divisée en huit sections. Dans chaque section des marchés étaient désignés, les cours qui y étaient pratiqués servaient à former le prix moyen régulateur. *Le Moniteur* du 1^{er} de chaque mois publiait ce prix qui était calculé d'après les mercuriales des deux premiers marchés du mois précédent et du dernier marché du mois antérieur (1).

Sous la Restauration, la loi du 16 juillet 1819 introduisit en France l'échelle mobile des céréales déjà pratiquée en Angleterre en utilisant l'organisation créée en 1814. En effet, les prix qui servaient de limite à l'exportation dans la loi du 4 décembre 1814 servirent de premier degré à l'échelle mobile des droits d'importation. Il y eut d'abord un droit permanent de 0,25 par hectolitre de

(1) ARNAUNÉ, *Le Commerce Extérieur*, p. 164.

grains et de 0,75 par quintal métrique de farine entrant en France par navires français. Le droit pour les importations faites par navires étrangers était porté à 1,25 sur les grains et à 3,75 sur les farines. A ces droits permanents venait se joindre un droit supplémentaire de 1 franc par hectolitre lorsque le prix descendait à la limite de 23 francs dans la 1^{re} classe, de 21 francs dans la 2^e, et à 19 francs dans la 3^e. De plus, à mesure que le prix baissait, le droit supplémentaire s'aggravait, il y avait à chaque franc de baisse une augmentation d'un franc sur le droit. Enfin lorsque les prix étaient tombés à 20 francs dans la 1^{re} classe, à 18 francs dans la 2^e et à 16 francs dans la 3^e, l'importation était prohibée. Les droits supplémentaires sur le quintal métrique de farine étaient fixés au triple des droits sur l'hectolitre de grains.

Mais la production française ayant augmenté, le prix du blé diminua. La loi du 7 juin 1820 augmenta les tarifs d'importation par terre sous pavillon étranger. Une loi du 4 juillet 1821 aggrava le système de l'échelle mobile en divisant les départements en quatre classes au lieu de trois. De plus, on relève à 26, 24, 22 et 20 francs les prix au-dessus desquels le froment en grains paye 0 fr. 25. Les prix au-dessous desquels l'exportation est prohibée sont portés à 24, 22, 20 et 18 francs. La loi du 15 avril 1832 remanie l'échelle mobile sur des points de détail. De 1832 à 1861 son application fut suspendue à diverses reprises mais toujours de façon temporaire.

Le mouvement libre échangiste de 1860 lui fut funeste, une loi du 15 juin 1861 la supprima. L'exportation des céréales est déclarée libre. Le droit à l'importation fut fixé à 0,60 par hectolitre pour les importations par terre et par navires français et à 1,20 pour les importations par navires étrangers. Cette surtaxe de pavillon fut abolie par un décret du 13 novembre 1867.

La concurrence des pays neufs, le développement et le bon marché des communications atténuant la protection naturelle résultant de la distance déprécièrent profondément le cours des céréales indigènes. En 1884, le blé descendit à 17 fr. 76 l'hectolitre. Pour remédier à cette situation une loi du 28 mars 1885 porta le droit sur le quintal

de froment de 0,60 à 3 francs, et le droit sur le quintal de farine de 1 fr. 20 à 6 francs. Malgré ces mesures, la baisse s'accrut, en 1885 le blé descendit à 16 fr. 80. Devant cette situation, la loi du 29 mars 1885 taxa les importations de froment à 5 francs les 100 kilos et celles de farine à 8 francs.

Le tarif douanier de 1892 maintint ces chiffres. Mais la situation agricole ayant empiré, la loi du 27 février 1894 porta le droit d'entrée à 7 francs par hectolitre. Malgré cela le froment tomba à 18 fr. 62 en 1895. Vers 1898 il remonta à 25 francs, mais vers 1900 il redescendit aux alentours de 20 francs. Après 1900 le blé remonte lentement mais régulièrement ; aussi en 1910, lors de la révision des tarifs douaniers, le blé valant 25 francs, le droit de 7 francs fut simplement maintenu. En 1912, le blé monte à 28 francs, et en 1914, à la veille des hostilités, il valait 26 fr. 75 l'hectolitre rendu gare Paris.

La France, pays plus agricole qu'industriel, se suffisait à peu près à elle-même avant la guerre. C'était là une situation relativement ancienne. Jusqu'en 1860 l'excédent de ses importations sur ses exportations fut à peu près nul. Cet excédent dépassa en moyenne deux millions et demi de quintaux par an pour la période 1861-70, mais l'année 1861 fut déficitaire de vingt millions de quintaux à elle seule et la guerre ne permit qu'une évaluation très approximative de la production de 1870. De 1871 à 1880 il y eut plusieurs mauvaises récoltes et l'excédent des importations sur les exportations dépassa sept millions de quintaux par an. De 1880 à 1900 la production et la consommation croissent avec une légère prédominance en faveur de cette dernière. Le déficit s'élève alors à dix millions de quintaux par an. De 1909 à 1910 la production augmente encore et atteint quatre-vingt-neuf millions de quintaux, la moyenne de l'excédent des importations n'est pas supérieure à deux millions et demi de quintaux.

Donc, à la veille de la guerre, la France produisait environ quatre-vingt-neuf millions de quintaux. Sa consommation s'élevait à quatre-vingt-quatorze millions de quintaux dont quatre-vingt-quatre pour la consommation de bouche et dix millions pour les semences. Les stocks per-

manents visibles représentaient environ un dixième de ce chiffre. Notre pays arrivait donc à peu près à se nourrir lui-même en ce qui concerne le blé. Il se trouvait à cet égard par rapport à la plupart des autres grands pays d'Europe dans une situation privilégiée.

PREMIÈRE PARTIE

La Taxation

CHAPITRE PREMIER

Perturbations économiques nées de la guerre, affectant :
1° la production. — 2° la circulation. — 3° l'échange.

Avec le service militaire obligatoire et universel, toute la masse de la population mâle de jeune âge ou d'âge moyen est aux armées. Ceci représentait en 1914 12 o/o environ de la population totale. Par la suite ce pourcentage augmenta encore par suite des levées des jeunes classes et des maintiens des R. A. T. Pour 1914 seulement cela représente quatre millions et demi d'hommes les plus valides de France, soit bien près de la moitié de la population mâle adulte qui sont soustraits au travail productif. Il est évident que la production doit s'en ressentir dans toutes ses branches, sans aucune exception. Le surcroît de travail des femmes, des adolescents et des vieillards ne pouvait compenser complètement, il s'en faut de beaucoup, le déficit numérique des travailleurs habituels entraînés et d'âge moyen. Les paysannes firent des prodiges. Restées seules à la tête d'exploitations importantes, elles assurèrent la marche de leur ferme en 1914-15 et au début de 1916. Mais, la guerre s'éternisant, certaines profitèrent des hauts prix du bétail pour réaliser leur cheptel et allèrent s'entasser dans les grandes villes où les hauts salaires des usines de guerre les attiraient.

De plus, l'invasion totale ou partielle de dix de nos

départements diminuaient gravement nos forces productives. Au point de vue agricole (1) :

« la plupart des régions envahies figuraient parmi les plus fertiles de la France. D'après un calcul fait par le ministère de l'Agriculture en mars 1917, elles fournissaient avant 1914, le quart de nos betteraves industrielles, le dixième de l'avoine, le onzième du blé, le onzième des betteraves fourragères. Le Nord et le Pas-de-Calais produisaient les deux tiers du houblon consommé en France (20.000 quintaux sur 30.000). »

Au point de vue industriel (2) : « l'extraction dans leurs mines représentait 50 pour 100 pour la houille, 92 pour 100 pour le minerai de fer. Leurs usines nous donnaient 81 pour 100 de la fonte, 60 pour 100 de l'acier, 77 pour 100 du zinc, 22 pour 100 du plomb produits en France. De leurs ateliers de construction sortait un cinquième de nos machines, mécaniques et outils. Leurs fabriques préparaient les quatre cinquièmes de nos lainages et les sept dixièmes de nos cotonnades. Elles manufacturaient une part très importante de la lingerie, des vêtements, des confections, des tissus de lin et de chanvre ainsi que de la vannerie et de la cordonnerie. »

Au déficit de main-d'œuvre résultant de l'absence de quatre millions et demi de travailleurs, il faut ajouter le déplacement d'activité d'une grande partie des travailleurs que la mobilisation a laissés dans leurs foyers. Une grande partie est détournée de son travail coutumier et absorbée par la production du matériel et de toutes les choses requises pour la guerre : armes, munitions, etc. Malgré l'invasion qui, ainsi qu'il a été dit plus haut, nous privait d'une part importante de nos ressources en charbon et en fer, d'un bout à l'autre du pays les usines de guerre sortent du sol. Mais cette œuvre, excellente pour la lutte ne pouvait que réduire la production des objets communs.

A toutes ces causes, s'ajoute une perturbation bien plus grande et bien plus intense de la circulation. Nous en subissons encore le douloureux contrecoup. Dès la mobi-

(1) Raphaël-Georges LÉVY, *Rev. des Deux-Mondes*, 15 juin 1920, p. 836.

(2) Raphaël-Georges LÉVY, *Rev. des Deux-Mondes*, 15 juin 1920, p. 835.

lisation, la circulation des marchandises et la circulation des capitaux sont figées. Les chemins de fer sont réservés aux mouvements des armées, de leurs approvisionnements et de leur matériel. Les chevaux, voitures, automobiles sont décimés par les réquisitions. Mais la crise est bien plus grave encore en matière de transports maritimes. D'abord, le nombre des navires transporteurs est considérablement diminué. Tous les navires battant pavillon allemand et autrichien se trouvent soit internés dans les ports neutres, soit capturés dans les ports des pays belligérants, soit bloqués dans leurs propres ports. Or, il faut se rappeler que la flotte allemande de commerce représente environ quatre millions de tonnes et avec la flotte autrichienne cinq millions, et que ce n'est pas la moins active. De même, la flotte russe est bloquée dans la Baltique et dans la Mer Noire et pendant l'hiver dans la Mer Blanche.

Et même pour les belligérants qui ont conservé la maîtrise des mers, comme l'Angleterre et la France, leur flotte ne laisse pas d'avoir subi une réduction par suite des réquisitions de l'Etat. En Angleterre on utilise même les navires pour loger les prisonniers de guerre.

En outre, si le nombre des navires a été réduit, la puissance de transport utilisable de chacun d'eux s'est trouvée diminuée parce qu'ils ont du s'écarter des routes habituelles de leurs voyages. Les navires allant d'Amérique aux Etats Scandinaves doivent faire le tour par l'Ecosse au lieu de passer par la Manche. Il s'ensuit que le navire qui faisait six va et vient d'Europe en Amérique, n'en fait plus que trois ou quatre et par conséquent sa capacité de transport se trouve réduite de moitié ou d'un tiers. Enfin la guerre fait hausser le taux des assurances maritimes et cela se répercute sur les frêts.

Cependant tout ceci ne suffit pas à expliquer le trouble affectant la circulation des marchandises, il y a pis encore. Ce n'est pas assez de dire que le transport est devenu lent et onéreux, pour beaucoup de marchandises il est devenu impossible, soit parce qu'un grand nombre de pays tant neutres que belligérants ont interdit leurs exportations soit parce que le blocus les a interceptées. L'exportation du blé a été interdite dans presque tous les pays d'Europe et outre

mer aux Indes. Quant à la Russie, qui aurait voulu exporter son blé dont le monde entier avait besoin, la fermeture des Dardanelles lui crée une gêne considérable, le détournement par Arkhangel ou Wladivostock étant peu pratique pour une marchandise aussi pondéreuse que le blé.

Supposons cependant qu'un navire chargé de marchandises se présente dans un de nos ports, que va-t-il se passer ? Dans les mois de novembre et décembre 1914 et au mois de janvier 1915, il fallait plus d'un mois en moyenne pour décharger un bateau. Nos ports étaient embouteillés, la main-d'œuvre manquait, rien n'était organisé pour recevoir les marchandises et les évacuer. Les navires devaient attendre sur rade.

Si la guerre affectait la production et la circulation d'une manière profonde, était-elle sans influence sur la consommation ? Bien au contraire. Les armées sont de grandes consommatrices. Il faut nourrir tous les hommes sous les armes dans d'autres conditions que la plupart ne se nourrissaient eux-mêmes en temps de paix. Ils consommaient notamment plus de viande, plus de vin, plus d'articles de vêtement et de campement. La ration habituelle de pain biscuité de nos quatre millions à quatre millions et demi de soldats était au début de la guerre de 600 grammes par jour au front. C'était là un taux supérieur à la consommation civile qui, pour les adultes n'atteint pas en moyenne 500 grammes par personne et par jour.

En outre, la consommation de pain variait énormément avec les unités, les régiments de réserve et de territoriale composés d'hommes faits avaient toujours du pain de reste en quantité considérable. A l'intérieur, le gaspillage était aussi intense qu'aux armées. Les circulaires répétées des ministres de la Guerre prescrivant des économies eurent quelque effet à l'intérieur mais ne furent que faiblement efficaces aux armées. Cependant devant la baisse croissante de nos ressources en céréales, un système nouveau fut inauguré le 1^{er} avril 1917. Ce système fondé sur l'intérêt personnel donna d'excellents résultats. Voici son fonctionnement aux armées : chaque unité au lieu de percevoir le pain en matière percevait une prime de pain pour chaque homme comptant à son effectif. Le taux de cette

prime était calculé de manière à permettre la délivrance à chaque homme de la ration légale. Mais si les hommes consentaient à se rationner volontairement, une certaine quantité d'argent provenant des primes non consommées devenait disponible et était répartie entre les intéressés au paiement du prêt. Par la suite ce système de ristourne en argent aux rationnaires fut remplacé par l'affectation des excédents de primes à l'amélioration de l'ordinaire.

Pour les troupes de l'intérieur, les économies réalisées sur le pain qui étaient partagées avant la guerre entre l'État et les unités administratives, furent attribuées uniquement à ces dernières.

Pour la viande « en France les soldats consommaient en moyenne 450 grammes de viande par jour sur le front et 350 grammes à l'arrière, alors que la moyenne de la consommation française par habitant atteint seulement 162 grammes » (1). L'approvisionnement des armées en bétail sur pied au début des hostilités causa des mécomptes. Le bétail soumis à des déplacements fatigants, nourri irrégulièrement, dépérissait à vue d'œil. Avec ce système un animal qui aurait dû donner 500 kilos de viande nette en donnait à peine la moitié. Les abats de bêtes tuées dans les abattoirs de corps d'armée, les cuirs même étaient enfouis.

Il y avait en outre une cause intermittente d'accroissement de la consommation sous forme de la demande spéculative, le consommateur thésaurisait par crainte de la disette, le commerçant accaparait dans l'espoir d'un profit.

Pour contrebalancer ces causes, les riches d'avant guerre voient leurs revenus diminués par suite de la quasi disparition de quelques catégories de revenus, les loyers et les dividendes. La classe ouvrière par contre bénéficie de hauts salaires. Les Monts de Piété de Paris, baromètre assez exact de la gêne des milieux populaires, voient le chiffre de leurs engagements baisser et celui des dégagements augmenter.

Enfin, la multiplication des signes monétaires coïncidant avec le déficit de production des produits consommables va amener une modification profonde des prix.

(1) M. COSNIER, rapporteur de la Commission de l'Agriculture. Déb. parl. Chambre 2 juillet 1915.

CHAPITRE II

L'illusion de la guerre courte. — Premières mesures annuaires. — Hausse des blés étrangers. — Réquisition des blés indigènes. — Réapparition estompée des douanes intérieures.

A la mobilisation, dans les deux camps la même idée domine. En France, on voit dans la guerre une tempête qui comme toute tempête sera de courte durée. Les Allemands croient à la guerre « courte et joyeuse ». Il faut bien comprendre cet état d'esprit pour saisir le sens de la législation élaborée sur le sujet qui nous occupe, législation faite de pièces et de morceaux, au jour le jour et au hasard des circonstances.

A la fin de juillet 1914 l'horizon international s'assombrit. L'Allemagne ayant décrété « l'état de danger de guerre », le conflit semble inévitable. Or, la moisson était inachevée et la mobilisation éventuelle devait raréfier la main-d'œuvre et paralyser les transports. Le 31 juillet, devant ces perspectives, le gouvernement fit paraître deux décrets. Le premier (1) suspendait, à dater du 1^{er} août inclusivement les droits d'entrée sur les farines et sur le pain, le deuxième (2) suspendait les droits d'entrée sur les blés à partir de la même date. Le 4 août ces deux décrets sont rendus applicables à l'Algérie (3). En même temps, prévoyant un siège éventuel de Paris, le gouvernement garnissait le camp retranché d'approvisionnements. Pour

(1) *J. O.*, p. o. 1914, p. 7024 et 7025.

(2) *J. O.*, p. o. 1914, p. 7025.

(3) *J. O.*, p. o. 1914, p. 7078.

aider le gouvernement dans son œuvre et sur l'initiative de leur chambre syndicale les agents en grains et farines de Paris, de la Seine et de Seine-et-Oise proposaient dès le 7 août au gouvernement la rétrocession de leurs contrats d'importation de blés américains. Ils s'engageaient à accepter en paiement le prix que fixerait l'Administration même si ce prix ne leur laissait aucun bénéfice (1). Le 9 le gouvernement accepta l'offre, mais l'accord était restreint aux seuls grains destinés à quitter les ports d'exportation courant août. Le ministre ne voulait pas engager l'avenir, il voyait là une mesure de prudence destinée à parer au retard de la moisson en cas de mauvais temps. Il redoutait, à cause de la suppression des droits sur les blés que le commerce n'importe trop « ce qui pourrait causer une dépréciation des cours préjudiciables à l'agriculture » (2).

Cependant, raréfiés graduellement par les réquisitions, les blés voyaient leurs cours monter. Le 9 août, dans le contrat de rétrocession des blés américains on avait fixé le prix maximum de 24 fr. 50 pour la qualité la meilleure (embarquement 1^{er}-15 août) et 23 fr. 50 (embarquement 15-20 août). On escomptait que les battages amèneraient la baisse, or les cours montaient. A la fin de janvier 1915 la cote officielle était de 30 à 33 fr. D'où venait cette hausse? Les premières évaluations de la récolte donnaient un chiffre probable de 87 millions de quintaux, nos stocks étant de 5 millions nous avions un total de 92 millions de quintaux disponibles. En temps normal notre consommation absorbait 94 millions de quintaux, la situation n'avait donc rien d'alarmant. Mais l'invasion de dix de nos départements survenue en pleine moisson nous priva de 8 millions de quintaux environ (3). Notre récolte ne se monta pour ce motif qu'à 76.936.065 (4), ce qui accusait par rapport à nos besoins un déficit de 20 o/o. Comment y faire face? La Russie et la Roumanie dans les mois d'août et de septembre nous firent encore quelques envois, mais dès novembre, avec la fermeture des détroits, ces envois devinrent nuls.

(1) *Temps*, 7 août 1914.

(2) *Temps*, 6 octobre 1914.

(3) *Econ. français*, 17 octobre 1914.

(4) *J. O.*, p. o. 1919, p. 11181.

L'Argentine avait interdit la sortie de ses grains. Restaient les Etats-Unis, mais nous dûmes subir les prétentions du commerce américain, qui devant les demandes qui lui venaient de toutes parts avait relevé ses prix à des taux qui paraissaient naguère devoir être écartés » (1). De 27 francs les 100 kilos en octobre 1914, les blés américains rendus à quai au Havre montent à 40 fr. fin mars 1915.

La soudure apparaissait délicate à réaliser, le gouvernement facilita l'importation des blés étrangers par des avances sans intérêts aux Chambres de Commerce (2) et employa la loi sur les réquisitions militaires pour contrôler les prix du blé indigène. Ces mesures devaient décourager la spéculation, les commissions de réquisition ne devant pas dépasser 32 fr. Les blés américains ayant une valeur minima de 40 fr., les particuliers peu désireux de perdre 8 fr. par 100 kilos grâce à une réquisition intempestive, arrêtaient leurs importations.

L'Etat alors résolut de s'improviser commerçant. Le service central pour le ravitaillement de la population civile avait été organisé au ministère du Commerce par un décret du 8 et un arrêté du 10 septembre 1914 afin d'évaluer les ressources que possédait le pays en denrées de première nécessité (3). La mission d'effectuer les achats de blés étrangers fut confiée à ce service par le gouvernement sur décision conforme des deux Commissions des finances de la Chambre et du Sénat en attendant qu'une loi régularise la situation. Ces deux Commissions des finances ouvrirent au gouvernement un crédit provisoire de 150 millions pour procéder aux achats indispensables de blé étranger le 31 mars 1915. Le blé importé par le gouvernement sera cédé aux départements, aux communes ou aux Chambres de Commerce qui s'engagent à le revendre pour satisfaire aux besoins de la consommation locale. Ces personnes morales, ou passeront des contrats de mouture avec les meuniers et dans ce cas écouleront leurs approvisionnement sous forme de farine, ou vendront aux meuniers, et dans ce cas elles devront veiller à ce que ces

(1) *J. O.*, p. o. 1915, p. 3328.

(2) Doc. parl. Chambre 21 mai 1915, p. 729.

(3) Rapport MÉTIN, Déb. parl. Chambre 1915, p. 726.

derniers ne prélèvent pas un bénéfice excessif. Le prix du blé sera de 32 fr. les 100 kilos nets, au port de débarquement sur wagon ou péniche, les sacs ne seront que prêtés et devront être rendus dans le mois. Le paiement sera exigible dans les vingt jours de la réception.

Somme toute, cette politique se résumait ainsi : les blés indigènes étaient réquisitionnés, les blés étrangers importés concurremment par l'Etat et les négociants. Mais il est évident que le blé étant une richesse tellement internationale que certains théoriciens ont vu en lui la monnaie idéale, il devait y avoir une tendance à l'équilibre des prix entre les blés indigènes réquisitionnés à 32 fr. maximum et les blés étrangers valant 40 fr. rendus quai du port importateur. La tendance à l'équilibre se faisait naturellement dans le sens de la hausse. Comme les grains existant à l'étranger étaient achetés par le commerce avant que le nouvel organisme imaginé par l'Etat soit en mesure de fonctionner, le gouvernement vit en lui l'agent de la hausse.

Pour juguler ses prétentions, il annonça dans une circulaire aux préfets du 6 mai 1915 sa volonté de réquisitionner tout le blé existant sur le sol national à 32 fr. les 100 kilos sans distinction d'origine. Ces mesures étaient applicables aux contrats d'importation en cours. Devant cette menace, les négociants importateurs rompirent leurs marchés contre le paiement de dédites onéreuses et l'importation libre s'arrêta (1).

Le gouvernement avait mis à l'étude un nouveau régime du blé, mais les deux Chambres n'étant pas d'accord un jeu de raquette se poursuivait entre elles. Sur ces entrefaites, la récolte de 1915 s'effectua, elle ne donna que 60.630.200 quintaux (2).

Toutefois, la récolte mondiale était assez satisfaisante et, dès juin, le blé américain livrable à trois mois, quai Bordeaux, était descendu à 28 fr. 75. La réquisition à 32 fr. du blé indigène empêchait celui-ci d'opérer une baisse concomitante. Les Chambres s'étant enfin mises d'accord sur un texte, la loi du 16 octobre 1915 fut votée.

(1) Déb. parl. Sénat, 24 juin 1915.

(2) Déb. parl. Chambre 1919, p. 1539.

Nous l'analyserons plus longuement que les autres textes législatifs, car c'est là le document fondamental en la matière.

Voici ses dispositions essentielles (1).

Le ministre du Commerce est chargé pour la durée de la guerre d' « effectuer des achats de blés et de farines à l'intérieur, aux colonies ou à l'étranger, de faire procéder s'il y a lieu aux réquisitions et de répartir les denrées suivant les besoins de la consommation par voie de cession ». Il procède par voie d'achats pour les blés étrangers. L'art. 3 de la loi lui ouvre pour ces fins un compte de 120.054.000 francs.

Une situation de compte doit être établie à la fin de chaque trimestre et communiquée au ministre des Finances ; elle doit faire ressortir les bénéfices ou les pertes résultant des opérations. D'après l'article 5 les acquisitions de blés étrangers peuvent être effectuées sans marché ni adjudication quel qu'en soit le montant. Un Comité consultatif est créé pour donner son avis sur les prix d'achat et de cession et les conditions générales des marchés.

Le ministre procède par voie de réquisition pour les blés indigènes en vertu de la loi de 1877 sur les réquisitions militaires par l'entremise des préfets ou de leurs délégués. L'indemnité de réquisition est fixée à 30 fr. les 100 kilos pour les blés pesant 77 kilos à l'hectolitre et ne contenant pas plus de 2 o/o de corps étrangers. L'art. 2 ajoute « il y aura lieu à une augmentation ou à une réduction de 1 o/o sur le prix pour chaque kilogramme en plus ou en moins constaté à l'hectolitre, ainsi qu'à une réduction de 1 o/o sur le même prix pour chaque unité en plus de corps étrangers ».

De plus, à partir de la promulgation de la loi et pendant la durée de la guerre, des décrets rendus sur la proposition du ministre du Commerce après avis du ministre de l'Agriculture peuvent fixer le prix des farines qui ne pourra en aucun cas dépasser celui qui résulterait d'une extraction à 74 o/o du blé tel que le définit l'article 2. Ce

(1) *J. O.*, p. o. 1915, p. 7441 et 42.

pouvoir est déléguable aux préfets par des décrets rendus en la même forme. Les meuniers ne pourront plus fabriquer qu'une seule espèce de farine dite entière ne comprenant ni remoulage ni son.

La circulaire aux préfets du 17 octobre 1915⁽¹⁾ déclare que le droit de réquisition est général et englobe les blés indigènes et les blés exotiques, mais elle ajoute aussitôt que les blés exotiques cédés par le gouvernement pour assurer l'alimentation publique, les blés et farines acquis dans le même but par les départements, communes et Chambres de Commerce, les blés destinés aux semailles, les blés gardés par les cultivateurs pour nourrir leurs familles, enfin les blés durs employés à fabriquer les pâtes alimentaires échappent à cette réquisition.

Le préfet doit connaître exactement le stock existant dans son département et en contrôler l'emploi pour l'alimentation publique. Mais cette surveillance et ce contrôle des opérations concernant les blés et farines « doivent s'effectuer sans apporter aucun trouble au libre commerce des grains en dehors du droit de réquisition » (2). (Il résulte de ce texte que tant que le département administré par le préfet est ravitaillé de façon convenable, celui-ci n'a qu'à laisser agir les particuliers, nous verrons par la suite un changement capital sur ce point.) Les départements producteurs, ajoute la circulaire, pourront continuer à ravitailler les départements non producteurs, mais « il convient de signaler l'intérêt qu'il y a à ce que les préfets se fassent tenir au courant par les Administrations des chemins de fer des expéditions de blé et de farine qui pourront être faites hors du territoire de leur département. Dans le cas où ces expéditions leur paraîtraient anormales, difficiles à expliquer par les besoins des régions où elles sont dirigées, ou de nature à compromettre le ravitaillement de leur département, ils devront réunir par voie d'enquête des renseignements et en saisir s'il y a lieu l'Administration centrale » (3). Ce texte eut des consé-

(1) *J. O.*, p. o. 1915, p. 7442 à 7445.

(2) *J. O.*, p. o. 1915, p. 7442 à 7445.

(3) *J. O.*, p. o. 1915, p. 7443.

quences imprévues. Le préfet grand panetier de son département dont la carrière future va dépendre en partie de la façon dont ses administrés seront approvisionnés n'aura cure de correspondre avec l'Administration. Il songera avant tout à son département... et aux autres s'il a du disponible. Pour garder les stocks disponibles qu'il possède, un moyen simple s'offre à lui : tout réquisitionner (1). Le préfet de la Haute-Garonne dont M. Lafont exposa la politique à la Chambre, procédait ainsi. En utilisant ce procédé, le préfet contrôle tout le blé de son département et il négocie avec les départements voisins comme un Etat avec un autre. Tel département s'engage à livrer un stock déterminé de blé en échange d'un stock déterminé de charbon. Insensiblement et par la force même des choses, l'Etat se subdivise en une foule de petits états qui affectent de s'ignorer quand ils ne se vouent pas une franche hostilité. On arrivera même à des situations relevant davantage du vaudeville que de l'Administration. Dans un département du Midi, le ministre du ravitaillement ayant fait acheter un stock de blé, le voit réquisitionner par le préfet qui veut en empêcher la sortie (2).

(1) Déb. parl. Chambre 8 mars 1917.

(2) Déb. parl. Chambre, p. 1059.

CHAPITRE III

Diminution des emblavements. — Les prix légaux. — Guerre sous-marine intense. — Crise de 1917. — Hausse du prix de réquisition. — Le monopole d'Etat.

Au moment du vote de la loi du 16 octobre 1915, les milieux dirigeants étaient optimistes. Ils envisageaient la reprise du commerce avec la Russie par le forçement des Dardanelles. Dans la crainte d'une baisse soudaine, le gouvernement rétablit par décret les droits de douane sur les blés (1).

Cependant le forçement des Dardanelles était hypothétique et la situation du marché intérieur était loin de faire redouter une crise de surproduction. Les emblavements d'automne accusaient un déficit de plus de 700.000 hectares par rapport à l'année précédente. En attendant le blé russe, le blé français se raréfiait de plus en plus. Le gouvernement reconnut qu'il avait taxé trop bas et au-dessous du prix de revient(2) « il résulte, déclare le ministère de l'Agriculture, des enquêtes les plus sérieuses que le prix de revient minimum actuel du blé varie entre 32 et 35 fr., nous estimons qu'en le fixant au taux moyen de 33 fr. on approche aussi exactement que possible de la vérité, et il y a tout lieu de croire que, si l'on pouvait dès à présent garantir ce prix à nos agriculteurs, on déciderait le plus grand nombre d'entre eux à faire leurs semailles en blé de printemps ».

Pour ne pas toucher à la loi de 1915 et pour ne pas

(1) *J. O.* 1915, p. o. n. 7447.

(2) *Déb. parl.* 1916, p. 2061.

remettre en question la taxation de la farine et le prix du pain, le gouvernement déclare que l'Administration de la guerre est, pour le temps de guerre, le plus gros acheteur de blé et qu'elle a le droit de l'acheter où elle le trouve, en France et à l'étranger, aux prix qu'elle fixe, soit par achat amiable, soit par réquisition. Le ministre ajoute : « Elle (l'Administration de la guerre) est donc en état d'absorber à elle seule toute la production des blés de printemps qui ne dépassera guère 2 millions à 2 millions et demi de quintaux ; si elle achetait du blé à l'étranger l'Administration de la guerre le paierait 40 fr. le quintal, et, à l'automne prochain elle serait probablement obligée de payer des prix supérieurs. En s'engageant à payer le blé français 33 fr., elle fera donc comme le Trésor lui-même un bénéfice minimum de 7 fr. en même temps qu'elle améliorera notre change. »

Pour mettre ces idées à exécution, le décret du 14 mars 1916 (1) déclare dans son article 1^{er} que tout le blé de printemps récolté en France sera acheté directement par l'autorité militaire aux producteurs, à l'exception des blés de semence. Ces achats qui devront être terminés le 31 décembre 1916 seront effectués au prix maximum de 33 fr. le quintal métrique.

Pour contrôler les chiffres indiqués par les producteurs on les oblige à faire une double déclaration à la Mairie. « Ils doivent faire avant le 15 avril une déclaration de la superficie qu'ils auront ensemencée en blés de printemps dans la commune et avant le 15 octobre une déclaration de la quantité totale de grains qu'ils auront récoltée sur lesdites emblavures et qu'ils destinent à la vente à l'autorité militaire. »

Mais le blé a pour concurrentes d'autres céréales qui demandent moins d'engrais et une façon culturale plus rudimentaire, l'avoine par exemple. Or, en janvier 1916, l'avoine était à 40 fr. Il fallait donc, ou bien supprimer la taxe du blé et par conséquent consentir à la hausse du pain, ou bien taxer toutes les céréales et leur assigner des prix en corrélation avec ceux du blé.

Le *Journal Officiel* du 19 avril 1916 (2) publia une loi

(1) *J. O.*, p. o. 15 mars 1916.

(2) *J. O.*, p. o. 1916, p. 3313.

composée d'un seul article donnant le droit au gouvernement de fixer par décret pendant la durée des hostilités « les prix limités que ne devront pas dépasser l'avoine, le seigle, l'orge, les sons et les issues, en tenant compte de leur poids spécifique et du taux d'impuretés qu'ils contiennent ». Le 21 mai 1916 le *Journal Officiel* publia un décret fixant le prix maximum des avoines noires et grises à 29 fr. et le prix maximum des avoines blanches à 28 fr. Ces prix s'appliquent aux avoines pesant 46 kilos à l'hectolitre et ne contenant pas plus de 2 o/o d'impuretés. Ces chiffres représentaient une marge de 4 à 5 fr. entre le prix du blé de printemps et celui de l'avoine. Ce n'était pas suffisant pour encourager les paysans à développer la culture du blé.

Il faut remarquer toutefois qu'avant cette taxation le producteur avait avantage à vendre l'avoine et à faire consommer le blé par son bétail à cause de son prix de vente peu élevé. L'article 2 de la loi du 25 avril 1916 vint interdire cette pratique sous peine de sanctions pénales. C'était là une défense un peu platonique car il était à peu près impossible d'avoir la preuve des délits.

Le gouvernement se rendant compte de ce que la législation des céréales était peu logique et fragmentaire, mit à l'étude un régime nouveau devant développer la production. L'étude de ces dispositions nouvelles demanda un certain temps et pendant que les discussions étaient en cours, les prix limités de l'avoine se révélèrent insuffisants. Le décret du 18 mai 1916 éleva le prix des avoines noires à 31 fr. et celui des avoines blanches à 30 fr. à la consommation. Le producteur devait vendre 2 fr. au-dessous de ce cours pour laisser une marge aux intermédiaires.

La Chambre et le Sénat se mirent enfin d'accord sur la nouvelle législation et la loi du 29 juillet 1916 fut promulguée (1). Cette loi supprime la dualité des prix entre les blés d'hiver et les blés de printemps. L'article 1^{er} dispose que « le blé froment récolté en France ne pourra être vendu ou réquisitionné chez le producteur à un prix supérieur à 33 fr. les 100 kilos ». A partir du 30 juillet 1916 le

(1) *J. O.*, p. o. 1916, p. 6748.

prix maximum fixé par la loi s'impose même dans les conventions entre les particuliers. Le commerce libre pratiquait, en effet, avant cette mesure des prix légèrement supérieurs à 30 fr. et atteignant parfois 36 fr. L'article 2 dispose « les acheteurs et vendeurs de farine et de son à des prix supérieurs à ceux des taxes qui seront établies en conformité de la présente loi, de même que les acheteurs et vendeurs de seigle, orge et avoine, à des prix supérieurs à ceux de la taxe de ces articles, seront punis d'une amende du simple au décuple de la majoration totale qui aura été stipulée contrairement à la loi. » Le prix de 33 fr. ne pourra être augmenté que de 1,50 au plus pour frais de transport et rémunération des intermédiaires.

Les préfets voient leur rôle renforcé puisque l'article 3 dispose « en outre du droit de réquisition collective prévu à l'article 1^{er} de la loi du 16 octobre 1915, le préfet peut réquisitionner directement le blé, la farine ou le son, ainsi que le seigle, l'orge et l'avoine, qu'ils soient détenus par le producteur ou déposés dans un magasin, un entrepôt ou une gare, ou qu'ils soient en cours de transport par voie ferrée ou fluviale ». Les préfets des départements producteurs s'empressèrent d'immobiliser tous les stocks existants. Les départements non producteurs protestèrent avec énergie, mais il était impossible de désarmer le préfet sans faire crouler tout le système.

Cependant les producteurs trouvant le prix de 33 fr. insuffisamment rémunérateur n'augmentaient pas leurs cultures de blé. Il fallait trouver autre chose. Ce qui rendait le problème complexe et sa solution difficile, c'est que le gouvernement ne voulait pas toucher au prix du blé pour ne pas augmenter le prix du pain.

Au 1^{er} janvier 1917 le déficit de la production s'était encore accentué. La culture du blé n'englobait plus que 4.300.000 hectares, soit un déficit de 800.000 hectares sur 1916. De plus l'hiver très rude détruisit les blés en terre en de nombreux endroits. Cette perte était évaluée à 200.000 hectares au minimum, il fallut aviser.

Après de longues discussions, le Parlement vota la loi du 30 janvier 1917 (1). D'après cette loi, il était décidé

(1) *J. O.*, p. o. 1917, p. 908.

que sans abandonner le prix maximum de 33 fr. à partir de la moisson de 1917 et jusqu'à la suppression de la taxe sur le blé, il serait alloué aux agriculteurs une prime de 3 fr. par 100 kilos de blé récoltés en France. Il était en outre alloué une prime de 20 fr. par hectare supplémentaire cultivé en blé comparativement à la surface cultivée en blé l'année précédente. Ce système ne fut jamais appliqué. Une loi du 8 avril 1917 l'abrogea (1). En vertu de cette loi un décret fut rendu le 11 avril qui fixa à 36 fr. les 100 kilos le prix du blé pris chez le cultivateur. Le prix du son était élevé à 21 fr. les 100 kilos. Somme toute, à ce moment la situation apparaissait grave. Nous ne pouvions espérer étant donné les emblavements qu'une récolte inférieure de 50 o/o à la moyenne du temps de paix, et nous devions demander à l'étranger une quantité sans cesse croissante de céréales. A ces nécessités la guerre sous-marine apportait un obstacle sans cesse grandissant.

M. le député Gonde dans un rapport au nom de la Commission de la Marine de Guerre, dépeignait la situation en ces termes (2) : « Depuis l'ouverture des hostilités jusqu'au 31 décembre 1916, le tonnage des bâtiments de commerce détruits du fait des sous-marins austro-allemands s'élève à plus de 3.500.000 tonnes dont 2.186.000 tonnes pour l'année 1916, près du double du chiffre de l'année 1915 (1.228.000 tonnes) ». « L'augmentation considérable des importations dues aux besoins nouveaux créés par l'état de guerre ne pouvait que difficilement être satisfaite avec les marines alliées ou neutres, en sorte que toute diminution du tonnage se traduit par une diminution correspondante des possibilités d'importation et une augmentation exagérée du fret et des assurances maritimes. »

La guerre sous-marine illimitée, proclamée le 15 février 1917, devait, disait Guillaume II dans sa proclamation à sa flotte, « retourner contre l'Angleterre et ses alliés en s'attaquant à leur trafic maritime par tous les moyens possibles l'arme de la faim avec laquelle ils prétendent abattre le peuple allemand » (3). Cette guerre sous-

(1) *J. O.*, p. o. 1917, p. 2765.

(2) *Doc. parl. Chambre* 1917, p. 305.

(3) *Econ. français*, 1917, p. 237.

marine illimitée causa dans les premiers mois où elle fut déclarée de si terribles ravages que l'Angleterre elle-même dut se demander si elle pourrait soutenir la lutte. Le chiffre total des navires coulés passa en effet de 350.000 tonnes en décembre 1916 à « 542.000 en février, 592.000 en mars, pour atteindre 871.000 en avril, point culminant de la guerre sous-marine » (1). Puis, les experts navals alliés imaginèrent toute une technique pour chasser les sous-marins dans les eaux alliées et pour les rendre moins dangereux en haute mer. On recourut notamment au système des convois escortés de destroyers. Mais si ce système diminuait les risques de la navigation, il diminuait notablement le rendement des navires. « Ce qui rend le problème encore plus complexe, disait M. V. Boret, ministre du Ravitaillement, à la tribune du Sénat (2), c'est la grande difficulté des voyages. Il y a en ce moment des navires, je cite un fait tout récent, qui viennent d'arriver au Havre en provenance de Montréal après avoir fait escale en route. Ces navires ont mis trente-quatre jours à faire un voyage qui en temps de paix peut être effectué en quatorze jours. Par ces allongements de traversée dus à la nécessité de ne naviguer à plein qu'en convois, la capacité de transport des navires a ainsi diminué de 20 o/o. Si vous ajoutez à cela les difficultés que l'on rencontre dans l'utilisation des navires neutres, je peux dire que la flotte du ravitaillement est diminuée de telle façon que je ne suis pas sans inquiétude pour l'avenir »

Le ministre continue à déclarer que par suite de la guerre sous-marine et de la rareté du fret qui en est la conséquence « nos importations, alors qu'elles auraient dû être de 458.000 tonnes si on tient compte de nos besoins, et de 371.000 tonnes si on tient compte des prévisions du Wheat Executive n'eût été que de 217.000 tonnes ». Ceci représentait un déficit de plus de 50 o/o. Nous sommes loin des rodomontades de la grande presse disant que la guerre sous-marine n'existait pas.

M. Boret continuant son discours déclare qu'il ne

(1) R. LA BRUYÈRE, *Revue pol. et parl.*, p. 398, 1917, 4^e trimestre.

(2) Doc. parl. 1917, Sénat, p. 1112.

donnera pas le chiffre des stocks de l'armée, puis il ajoute : « Quels sont les stocks de la population civile ? Il importe que le pays les connaisse. Il y a quelques jours, nos stocks disponibles immédiats en blé étaient de 279.000 quintaux; ils étaient en blés convertis en farine de 278.000 quintaux et en autres céréales converties en farine de 60.000 quintaux, soit un total de 607.000 quintaux, c'est-à-dire la nourriture de la France assurée pendant trois jours ». Ce chiffre ne comportait que les stocks immédiatement disponibles. Il restait encore 13 millions de quintaux environ répartis sur l'ensemble du territoire, mais il s'agissait d'abord de les découvrir et ensuite de les transporter aux moulins et de là aux boulangeries.

On ne pouvait guère importer que 11 millions de quintaux jusqu'à la soudure ce qui avec le blé indigène nous faisait 24 millions de quintaux, soit environ la consommation de quatre mois. Il fallait donc faire apparaître les stocks occultes et pour cela offrir à leurs détenteurs un prix rémunérateur si l'on voulait atteindre la soudure, la récolte s'annonçait comme tardive. Le décret du 13 juillet 1917 (1) porte le prix du blé de 36 à 50 fr. les 100 kilos. En outre ce décret tâche de créer une prime en faveur du blé par rapport aux céréales secondaires qui sont toutes taxées à 42 fr. uniformément. Ce prix de 50 fr. toutefois ne s'applique qu'aux blés qui auront fait l'objet d'une déclaration de récolte. Tout stock non déclaré est réquisitionné à 43 fr. Pour que l'Administration puisse connaître les disponibilités, chaque agriculteur doit tenir un carnet où il inscrira la quantité récoltée, 40 jours au plus après la moisson. Une tolérance de 20 o/o est consentie sur les chiffres fournis.

Un double de cette déclaration est remis à la Mairie et demeure à la disposition des fonctionnaires du service des céréales. Le maire doit grouper toutes les déclarations de sa commune et les adresser à la Sous-Préfecture dont il dépend pour établir la statistique générale. En somme les stocks occultes peuvent toujours subsister à l'abri de la tolérance de 20 o/o, seule une nouvelle hausse du prix de réquisition est susceptible de les faire apparaître.

(1) J. O., p. o. juillet 1917, p. 5521 et 22.

Toutefois cette mesure eut des conséquences heureuses sur les ensemencements d'automne qui accusèrent une augmentation de 400.000 hectares par rapport à 1916. La situation malgré cela demeurait délicate, les stocks faibles, les arrivages de blé étranger diminués par la guerre sous-marine et l'affectation aux transports de matériel de guerre d'une partie de la flotte de commerce. On crut pouvoir plus aisément tenir le coup en assurant à l'Etat le contrôle de toutes les céréales panifiables. Le décret du 30 novembre 1917 fut rendu dans ce but (1).

« A dater du 1^{er} janvier 1918 sont réquisitionnées pour le compte de l'Etat qu'elles soient détenues par un producteur, par un commerçant ou par tout autre détenteur, toutes les céréales en grains ou en herbes ci-après énumérées : blé froment, seigle, méteil, orge, maïs, sarrasin, sorgho et avoine. La réquisition s'appliquera également aux fèves et aux fèverolles ». Ne sont exceptées de la réquisition que les céréales de semence, les quantités nécessaires à la consommation de la famille des cultivateurs et pour les céréales autres que le blé les céréales nécessaires à la nourriture du bétail. Le commerce libre existe toujours théoriquement mais « les meuniers, les négociants et les courtiers agissent pour le compte de l'Etat ». Il y a là une mesure destinée à masquer au public la mainmise de l'Etat sur le commerce des céréales. Pour que le commerce n'essaye pas de travailler en sous-main l'Etat multiplie les mesures. Les transports sur route doivent désormais être autorisés par le maire de commune. Toute céréale surprise en cours de transport clandestin est considérée comme non déclarée et réquisitionnée à 7 francs en-dessous du cours des céréales déclarées. Mais l'Etat ne prenait le blé réquisitionné qu'au fur et à mesure de ses besoins. Or, les blés avariés se vendaient pour la nourriture du bétail 60 à 80 francs le quintal. Il y avait là une tentation pour le producteur qui en faisant avarier ses grains leur conférait une substantielle plus-value. Pour couper court à ce danger, un décret du 21 mars 1918 vint interdire de vendre des céréales avariées à des prix égaux ou supérieurs à ceux des céréales en bon état de conservation.

(1) *J. O.*, p. o. 1917, p. 1074.

CHAPITRE IV

Changement de politique.

Adoption d'un prix correspondant au coût de production.

La réquisition générale ordonnée par le décret du 30 novembre 1917 n'avait dû être que fort imparfaitement obéie, car le 2 avril 1918 (1) un décret ordonne de recenser les « quantités de céréales détenues par les particuliers sur le territoire de chaque commune ». Le texte du 30 novembre était donc resté lettre morte et il fallait l'appliquer si on voulait pouvoir attendre que la récolte en terre vint fournir son appoint à l'alimentation générale. Aussi le décret précité ordonne-t-il aux contrôleurs régionaux des stocks de céréales de vérifier les quantités déclarées en présence du détenteur, de son mandataire, d'un délégué de la municipalité ou de deux témoins. L'article 2 du décret ajoute : « dans le refus de laisser procéder aux opérations ci-dessus déterminées, il pourra être fait appel à la force publique ». Mais, si l'opération était simple à réaliser sur le papier il en était tout autrement dans la pratique. Visiter toutes les maisons de France susceptibles de renfermer du grain, soumettre tous les greniers à un « exercice » généralisé, c'était là une opération très longue et exigeant un personnel considérable. De plus ce personnel devait opérer avec beaucoup de doigté, les insuccès militaires de 1917 ayant fâcheusement affecté le moral du pays. Aussi le gouvernement recula-t-il devant les aléas d'une telle aventure. Une circulaire ministérielle du 22 juillet 1918 vint en effet recommander aux inspecteurs du « tact » et

(1) J. O., p. 0. 5 avril 1918.

de la « discrétion » et leur prescrivit de limiter leur action à des « actes particulièrement inexcusables ». C'était faire de façon détournée l'aveu que la voie choisie n'était pas la bonne. Il fallait donc trouver un autre procédé pour sortir des difficultés où l'on se débattait.

A plusieurs reprises au printemps de 1918 le gouvernement avait promis à la tribune du Parlement une forte hausse des prix pour la nouvelle campagne. Mais il s'était tenu au sujet du prix lui-même dans une imprécision savante de telle sorte que nul ne savait à quel taux la future récolte serait réquisitionnée. Le 21 mai 1918 le gouvernement précisa enfin ses vues et fixa les prix de la future campagne (1). « il relève les prix des céréales pour les mettre en harmonie avec ceux des autres produits de la terre et pour tenir compte de la hausse subie par les différents facteurs de la production (main-d'œuvre, matériel, engrais, fournitures de toutes sortes) ». En conséquence, il porte à 75 francs le quintal le prix du blé. Le millet blanc est assimilé au blé et taxé 75 francs. Le méteil qui fournissait pour la panification un complément très appréciable était taxé 62 francs. L'orge, le maïs, le sarrasin et le seigle étaient taxés à 55 francs. Enfin les fèves dont on se servait en désespoir de cause pour faire de la farine quand toutes les céréales étaient épuisées, sont taxées 68 francs. Il est entendu que ces prix ne pourront être appliqués qu'aux céréales récoltées en 1918, et le décret prévoit formellement les sanctions pénales de la loi du 10 février 1918 contre les producteurs ou acheteurs qui chercheraient à céder aux prix relevés des céréales provenant des récoltes antérieures. Le régime de la réquisition générale institué par le décret du 30 novembre 1917 est maintenu. On exige également la déclaration des superficies ensemencées en céréales au 1^{er} juillet et après la moisson la tenue à la fois par l'entrepreneur et le cultivateur d'un carnet de battage (2).

Les mesures adoptées le 21 mai 1918 ne constituaient pas un simple changement de prix mais surtout un changement de politique. Jusque-là, on avait vécu au jour le

(1) *J. O.*, p. o. 1918, p. 4531.

(2) *J. O.*, p. o. 1918, p. 2541 et sqq.

jour en attendant que la fin de la guerre vînt remettre les choses en état. Mais cette cessation des hostilités n'était pas survenue et la situation empirait chaque jour. La superficie emblavée en blé était descendue de 6.060.350 hectares en 1914 à 4.191.450 hectares en 1917. La production avait subi une diminution plus forte encore. De 76.936.035 quintaux en 1914 elle était descendue à 36.615.570 quintaux en 1917 (1). Il n'était que temps d'aviser. L'obligation de garder une part importante de notre flotte marchande sérieusement diminuée par les torpillages pour transporter l'armée américaine nous en faisait une nécessité.

Voyons, pour apprécier la portée de la réforme, quelle situation faisait à l'agriculture la politique suivie jusqu'alors. De 26 fr. 75 en juillet 1914, alors que le marché était libre, le prix de l'hectolitre de blé avait haussé graduellement jusqu'à 50 francs en 1917, soit de 100 o/o.

En face de cette hausse quelle avait été la progression des facteurs de la production que le décret du 21 mai 1918 énumère : main-d'œuvre, matériel, engrais. En ce qui concerne la main-d'œuvre « d'une façon générale, les salaires et les gages du personnel gricole ont doublé depuis 1914 ; un domestique de 17 ans, nourri, logé, blanchi, peut arriver à gagner 1200 francs par an au lieu de 600 francs avant la guerre » (2).

Pour le matériel, la progression des cours n'est pas uniforme, elle varie avec les instrument considérés. Toutefois, de 1914 à 1917, les charrues brabant double ont vu leurs cours hausser de 140 o/o, les rateaux type Lion de 200 o/o, les cultivateurs Hassey-Harris 10 dents de 110 o/o (3). Pour les autres instruments agricoles la progression est plus faible.

En ce qui concerne les battages, le prix des briquettes de charbon pour batteuses a haussé de 1914 à 1917 de 230 o/o (4).

Pour les engrais, la hausse varie avec les engrais con-

(1) *J. O.*, p. o. 16 octobre 1919, p. 11181.

(2) D. ZOLLA, *Rev. pol. et parl.*, 1917, p. 423-24.

(3) D. ZOLLA, même référence.

(4) D. ZOLLA, *Rev. pol. et parl.* 1917, p. 423.

sidérés. Elle atteignait en 1917 par rapport à 1914 50 o/o sur les scories de déphosphoration, 100 o/o pour les superphosphates d'os et 130 o/o pour les superphosphates de chaux (1).

Quelle hausse affectait le bétail facteur indispensable de la production ? Dans une partie de la France la culture du sol est assurée par les chevaux. Or de 1914 à 1917 le prix de réquisition de ces animaux a subi une hausse de 120 o/o environ. Les chevaux que la réquisition ne prenait pas, c'est-à-dire les chevaux de moins de trois ans, et les bêtes hors d'âge, ont vu leurs cours hausser dans des proportions plus fortes encore. On se disputait les rares chevaux disponibles à coups de billets de banque. Dans le reste de la France, la terre est cultivée par des bœufs. Or, les bœufs de travail qui se vendaient en 1914 sur les marchés du Charolais d 1200 à 1500 francs la paire, atteignaient 3.000 à 3.200 à la fin de 1917.

Pour nous résumer, à la fin de 1917 les principaux éléments de la production avaient subi une hausse de 100 à 125 o/o. Le blé avait haussé de 100 o/o. Pourquoi sa culture décroissait-elle ?

Si la France avait produit uniquement du blé, comme l'Etat de Santos produit uniquement du café, la lourde machine laborieusement construite de 1914 à 1917 aurait eu des chances d'être efficace. Mais la France est un pays de polyculture et l'intérêt particulier de chaque cultivateur lui montrait dans la réalité quotidienne des perspectives de gains beaucoup plus séduisantes que celles de la culture du blé aurait pu lui procurer.

En se cantonnant uniquement dans la production des céréales le cultivateur a eu longtemps avantage à faire de l'avoine plutôt que du blé. L'avoine réclame moins de fumures, moins de façons culturales que le blé et elle est plus résistante. Or, en février 1915, le blé était taxé à 30 fr. et l'avoine en valait 40 au marché libre. L'avantage du producteur était donc évident. Et même une fois que l'avoine eut été taxée il serait hasardeux de dire que la taxe fut toujours respectée.

En outre, la hausse constante des cours du bétail don-

(1) D. ZOLLA, *Rev. pol. et parl.*, 1917, p. 423.

nait à son élevage un attrait singulier. Elle poussait les agriculteurs à transformer leurs terres à blé en pâturages qui, sans incorporations comparables de main-d'œuvre leur assuraient de beaux bénéfices et des bénéfices progressifs.

Si le gouvernement voulait remonter le chemin descendu, il était donc nécessaire de donner une prime intéressante au producteur pour l'inciter à reprendre une culture qu'il avait tendance à délaisser. L'élévation de la taxe du blé à 75 francs eut cet objet. Nous verrons dans notre deuxième partie que cette mesure fut efficace.

CHAPITRE V

La paix « ipso facto » va ramener l'abondance.
Amère désillusion.

Les promesses qu'avait fait le gouvernement d'augmenter de façon sérieuse le taux de la taxe du blé avant le changement de politique du 21 mars 1918 avaient déjà produit effet dans le pays. M. Compère-Morel, commissaire à l'Agriculture déclarait à la Chambre qu'une augmentation sensible des surfaces emblavées avait été constatée pour l'année 1918 et que cette augmentation s'était surtout manifestée dans les départements à grand rendement. Dans le département de l'Eure il y avait une progression de 36.000 hectares, dans celui de l'Aube une progression de 44.000. Seine-et-Marne et Seine-et-Oise se contentaient d'une progression de 20.000. Pour la France entière la superficie emblavée en blé passait de 4.191.450 hectares en 1917 à 4.448.710 hectares en 1918 (1).

Le rendement, grâce à des conditions climatiques favorables et à de meilleures façons culturales dues aux soldats mobilisés à la terre en 1917 s'accrut dans des proportions beaucoup plus accentuées. De 36.625.570 quintaux en 1917, il passa à 61.435.840 quintaux en 1918, soit une augmentation de 25.200.000 quintaux en chiffres ronds (2). Les milieux officiels exultaient. On avait enfin enrayé la chute croissante de notre production de blé. De plus, l'admirable continuité de nos succès militaires contribuaient à faire voir l'avenir sous des couleurs riantes et la victoire qui

(1) *J. O.*, p. o. 16 octobre 1919, p. 11181.

(2) *J. O.*, p. o. même référence.

apparaissait prochaine allait nous apporter de l'or, croyait-on, pour panser nos plaies.

C'est dans cet état d'esprit optimiste que M. Boret prit le décret du 13 septembre 1918 (1). Dans l'exposé des motifs qui précède le décret, le ministre déclare : « En raison de la continuité des cours élevés des différents facteurs de la production, il y a intérêt à maintenir à peu de chose près les prix fixés pour 1918. J'estime toutefois qu'il convient de les diminuer de 2 fr. à titre d'indication afin de bien marquer qu'ils ne sont pas susceptibles d'être relevés à l'avenir et qu'ils sont au contraire appelés à décroître graduellement jusqu'au rétablissement de la situation normale du marché ». Le décret fixe le prix du blé à 73 fr., celui des fèves à 66 et celui des autres céréales à 53. Peu après, l'armistice du 11 novembre annonçait la paix prochaine. Le monde allait se remettre au travail. La démobilisation allait nous rendre trois millions d'agriculteurs ; les transports décongestionnés allaient travailler pour les œuvres de paix. Enfin, la liquidation des stocks accumulés par l'Etat pour continuer la lutte allaient peser sur les cours des métaux qui avaient atteint des prix prohibitifs et gênaient les producteurs voulant moderniser leur outillage.

Ce beau rêve sembla devenir une réalité. La baisse se manifesta après l'armistice de façon effective grâce à l'arrêt de la guerre sous-marine. Dès le 15 novembre, le ministre du Commerce faisait connaître que les taux des primes d'assurances prévus à l'article 1^{er} des décrets du 25 avril 1917 étaient réduits de 75 o/o (2). Peu après les frets furent également réduits dans de notables proportions. Pour la même raison les charbons industriels baissèrent de 30 à 40 o/o, les sous-marins n'empêchant plus l'arrivée des houilles anglaises. Enfin (3) « grâce aux mesures récemment prises pour la baisse du coût du charbon, des prix limités ont pu être fixés pour l'acier. Le prix de base pour les aciers marchands sera de 60 fr. les 100 kilos sur wagon-usine, ce qui constitue une baisse de 35 o/o sur les

(1) *J. O.*, p. o. 1918, p. 8167.

(2) *Temps*, 28 novembre 1918.

(3) *Econ. français*, 1917, p. 6.

prix pratiqués antérieurement ». Ces baisses affectant le charbon et l'acier auraient dû influencer au bout d'un certain temps le prix des machines agricoles françaises dans le sens de la baisse. La baisse des frets devait également influencer les cours des machines agricoles en provenance d'Angleterre ou des Etats-Unis. Et ce n'était pas là chose négligeable, la majorité des moissonneuses lieuses en activité sur le territoire français en 1919 sortaient des ateliers de l' « International Harvester ». Mais, les détenteurs de stocks de machines achetées à la hausse ne se résignaient pas facilement à les vendre à la baisse. Ils tenaient leurs prix et attendaient. Bientôt les événements vinrent combler leurs espérances. Le 25 avril 1919, le *Journal Officiel* promulguait la loi de la journée de huit heures. Peu après des grèves successives éclatèrent et le taux des salaires haussa de 30 o/o, ce qui se répercuta sur le cours des machines agricoles françaises, comme de tous les autres produits industriels.

D'autre part la suppression des organismes de trésorerie interalliés, la disparition des prêts de trésorerie à trésorerie amenait une hausse des changes qui allait s'amplifiant. La livre sterling qui cotait 26 (1) le 2 janvier 1919 à la Bourse de Paris, le dollar sur New-York qui cotait 5,47 à la même date, cotaient respectivement le 3 mai 1919 (2) 28,44 pour la livre et 6,08 pour le dollar. C'était là le début d'une hausse qui ne s'arrêta qu'en juin 1920. Les machines agricoles étrangères allaient donc atteindre des cours sans cesse plus élevés. La baisse escomptée sur les machines agricoles était donc remplacée par la hausse.

En ce qui concerne la main-d'œuvre agricole la situation n'était pas meilleure. L'armistice du 11 novembre 1918 laissait à l'armée allemande un effectif considérable. La nécessité de garder sous les armes un effectif au moins correspondant, la lenteur de l'élaboration du traité de Versailles entraînèrent en France une démobilisation d'une longueur démesurée. Commencée en décembre 1918, par la libération des vieilles classes qui étaient déjà chez elles

(1) *Econ. français*, 1919, n° du 4 janvier.

(2) *Econ. français*, 1919, n° du 3 mai.

en majorité mobilisées à la terre, elle ne s'acheva qu'à la fin de septembre 1919. Et lorsque les agriculteurs furent en mesure de rentrer chez eux, cinq ans de guerre avaient enlevé à beaucoup d'entre eux le goût de la terre.

De plus l'industrie réclamait des ouvriers en nombre croissant à cause de la loi de huit heures et l'appât des salaires élevés qu'elle offrait lui permettait d'en obtenir facilement. Il se produisit alors un déplacement de bras de l'agriculture vers l'industrie qu'on évalue à 5 à 600.000 travailleurs. Le déficit de main-d'œuvre était donc considérable. Si l'on joint à cela le fait que 75 o/o des morts de la guerre 14-18 sont des agriculteurs, on peut évaluer à 1.500.000 hommes le déficit de main-d'œuvre agricole par rapport à 1914. La terre retrouvait donc des bras, mais ces bras avaient diminué de nombre et la démobilisation était trop tardive pour que ce surcroît de travailleurs puisse augmenter la production de 1919.

Les chemins de fer restèrent militarisés jusqu'au 1^{er} octobre 1919. Ils devaient assurer le déplacement de masses énormes de démobilisés et ne pouvaient travailler pour les besoins civils qu'à capacité réduite. Les retards de livraison, les embouteillages des gares, l'inexpérience d'un quart du personnel nouvellement recruté rendaient l'acquisition des engrais aussi aléatoire qu'aux plus sombres jours de la guerre. Devant cette situation, les producteurs agricoles faisaient ce qu'ils pouvaient, mais les terres ne pouvaient recevoir les éléments chimiques indispensables au renouveau de leur fécondité.

Les stocks liquidés à bas prix, devaient dans l'esprit des Pouvoirs Publics permettre un abaissement rapide du prix excessif de la vie et par suite du coût de production. Si certains stocks, notamment ceux de chevaux et de voitures de réquisition furent effectivement réalisés dans ces conditions et profitèrent aux producteurs, pour la majorité des stocks la situation fut tout autre. Acquis à vil prix, ils passaient entre quatre ou cinq mains à des prix sans cesse majorés avant d'arriver au consommateur et la baisse était remplacée par la hausse.

Pour nous résumer, aucun des facteurs escomptés de baisse devant indirectement entraîner l'abondance n'avait

eu l'importance ou l'efficacité présumées à l'armistice. Un seul facteur de baisse, l'augmentation de la main-d'œuvre agricole par suite de la démobilisation, allait pouvoir jouer en 1920, mais son action était inopérante pour 1919. Les autres facteurs de baisse avaient été inopérants où s'étaient mués en facteurs de hausse.

La sécheresse de l'été de 1919 vint encore aggraver la situation et réduire la production du blé. La superficie emblavée en blé en 1919 (1) était de 4.579.330 hectares contre 4.448.710 hectares en 1918, soit une augmentation de 130.000 hectares en chiffres ronds. La production, par contre, baissait de 13 millions de quintaux et passait de 61.435.840 quintaux en 1918 à 48.438.170 quintaux en 1919.

La hausse croissante des changes rendait l'importation des blés exotiques de plus en plus onéreuse. Pour remettre le pays en état de se suffire à peu près à lui-même comme en 1914, l'adoption d'une nouvelle politique s'imposait. Il était de toute nécessité de consentir une nouvelle hausse des prix du blé pour donner à la production le coup de fouet nécessaire. Nous verrons dans notre deuxième partie que c'est de ce côté que l'action gouvernementale s'est orientée.

(1) *J. O.*, p. o. 1919, p. 11182.

DEUXIÈME PARTIE

Les Conséquences de la Taxation

CHAPITRE PREMIER

Les Conséquences vis-à-vis du Producteur. — Hausse du coût de production avec stagnation du prix de vente. — Accroissement des emblavements après le changement de politique de 1918.

Dans une communication faite le 19 mai 1915 à l'Académie d'Agriculture de France, M. Sagnier déclarait (1) : « Avant la guerre, la distance était en quelque sorte supprimée entre la France et les pays exotiques, puisque la répercussion du transport sur un quintal de blé représentait à peine 75,80 ou 90 centimes ; s'il montait à 1 fr, 25 le fret était très élevé. » En effet, la concurrence maritime qui a commencé vers 1880 avait amené progressivement une baisse des frets dans toutes les directions ; les frets de l'Atlantique notamment étaient tombés de 75 fr. la tonne à 10,8 et même quelquefois 5 fr. La protection naturelle de la distance avait ainsi disparu pour les importations de blé et ce bon marché des frets tendait à établir un prix mondial du blé ayant des variations de faible amplitude. Dès le début des hostilités, la situation devint toute autre. Le prix des blés étrangers qui agissait jadis comme un frein à la hausse du blé français va agir en sens inverse à mesure que la guerre s'éternisera et que le nombre des belligérants ira en s'accroissant. Notre pays va

(1) *J. O.*, p. o. 1919, p. 3328.

pour ainsi dire être placé en vase clos et isolé dans une certaine mesure du mouvement international des échanges. Le producteur français va donc devenir le maître du marché puisqu'avant la guerre, dans une situation normale, nous étions importateurs de blé. A la veille des hostilités, en effet, nous produisions en moyenne 89 millions de quintaux de blé par an et il nous suffisait d'en importer de 3 à 5 millions pour pourvoir à nos besoins qui étaient de 92 millions suivant les uns, de 94 millions suivant les autres. Or, la récolte de 1914, par suite de diverses circonstances et principalement de l'invasion de dix de nos départements dont plusieurs grands producteurs de blé, ne nous fournit que 77 millions de quintaux. Ce chiffre représentait un déficit de plus de 10 o/o par rapport à la production normale, et de 20 o/o par rapport à nos besoins. Devant cette situation le gouvernement eut recours à la taxation. Mais le point de départ de cette mesure fut inexact. Au lieu de partir de l'analyse des éléments de la production pour faire l'anatomie du prix de revient et de faire varier le taux de la taxe au fur et à mesure de la modification de ces éléments, on adopta jusqu'en 1918 une politique qui loin de précéder les événements se contentait péniblement de les suivre. Il faut reconnaître cependant que même si la taxation avait été mieux comprise, le résultat n'aurait pas été très brillant, le déficit de main-d'œuvre et d'engrais étant chronique. Toutefois la chute de la production aurait pu être enrayée plus facilement qu'elle ne le fût.

Etant donné que pour produire du blé il faut de la terre qui dans notre organisation sociale est appropriée individuellement, de la main-d'œuvre, une fumure convenable, du matériel agricole, du bétail et un bénéfice raisonnable, nous allons examiner successivement les variations de ces éléments du coût de production de 1914 à la fin de 1917. Nous montrerons qu'entre ces deux dates ils furent à peu près tous en hausse constante. Puis, ayant comparé la progression du coût de production et celle du prix de vente, nous examinerons quelle conclusion se dégage de ce rapide examen.

La terre, dans notre organisation sociale, est possédée en majeure partie par des particuliers. Ceux-ci l'exploitent

eux-mêmes, ou la cèdent contre une redevance en argent à des fermiers ou contre une redevance en nature à des métayers. Pour les propriétaires exploitants, la notion de loyer n'est pas en cause. En ce qui concerne les fermiers et métayers, le loyer de la terre n'a pas varié à cause du moratorium. Bien plus, ceux d'entre eux qui ont loué des terres pendant la guerre l'ont fait à bas prix et ont profité d'une part de la rente foncière du propriétaire. Pour ces raisons, le grand facteur de la hausse du coût de production du blé ne nous semble pas être là.

Pour la main-d'œuvre, la situation est toute différente. M. F. David, ministre de l'Agriculture, déclarait en 1916 à la tribune du Parlement (1) : « Pour huit millions de population active qu'avait l'agriculture avant la guerre, en y comprenant les femmes et les enfants, la mobilisation nous a enlevé environ trois millions d'hommes, c'est-à-dire qu'elle a pris 60 à 80 o/o de la puissance de l'agriculture française ». Ce déficit ne fit que s'accroître avec l'appel des classes plus anciennes du service armé et du service auxiliaire et les visites et contre-visites des réformés et ajournés. Les palliatifs imaginés par le gouvernement, emploi aux travaux agricoles d'une certaine quantité de prisonniers de guerre, permissions agricoles et équipes agricoles ne donnèrent que de médiocres résultats. Le fait n'est pas surprenant en ce qui concerne ces dernières, les spécialistes y étant en général la minorité.

Les prisonniers employés à la terre étaient assez peu nombreux. Dans un rapport (2) présenté à la Chambre, le 18 décembre 1917, M. le député Dariac évaluait à 45.000 le chiffre des prisonniers utilisés en agriculture. A ce chiffre s'ajoutaient 2.000 internés civils. Devant l'énormité du déficit de main-d'œuvre ces deux chiffres apparaissent très faibles. Toutefois, en 1917, devant la diminution des emblavements de blé qui atteignait près de deux millions d'hectares par rapport à 1914, le gouvernement voulut atténuer la crise. Il mobilisa à la terre par des circulaires successives les inscrits maritimes de la classe 1887, les

(1) Déb. parl. Chambre, 1917, p. 2535.

(2) Déb. parl. Chambre, 1917, p. 2278.

mobilisés de l'armée de terre des classes 1887 à 1892, les R. A. T. et auxiliaires pères de cinq enfants. Tous ces nouveaux travailleurs, joints aux prisonniers dont le chiffre a été indiqué précédemment, ne représentaient que 360.000 hommes environ, soit un peu plus du dixième de ce que la mobilisation avait enlevé. Il restait donc un déficit de main-d'œuvre de 85 à 90 o/o qui entraînait une hausse du prix de cette dernière (1). « Pendant la période des grands travaux de la fenaison et de la moisson, un ouvrier de nos départements du centre gagnait en 1914 de 6 à 7 fr. par jour et son salaire a passé de 7 à 10 fr. en 1915, à 10 à 12 fr. en 1916. Le tâcheron nourri peut obtenir aisément 3 fr. par jour et les femmes exigent 2 fr. 50. Fort souvent le coût de la main-d'œuvre a doublé depuis le début de la guerre. » Depuis 1916 cette hausse a continué et les salaires agricoles actuels représentent environ trois à quatre fois ceux de 1914. Parfois même ces chiffres sont dépassés.

La hausse est également fort accentuée pour les engrais. En ce qui concerne les engrais naturels, leur quantité totale est affectée par deux causes de diminution : diminution de la paille disponible provenant de la réduction de l'aire ensemencée en céréales et diminution du cheptel provenant des réquisitions et des difficultés d'élevage.

Pour 1917, la production de toutes les céréales panifiables était en déficit de 50 o/o par rapport à 1914. Une diminution considérable affectait également le cheptel. Si le cheptel bovin avait retrouvé à 500.000 unités près, le total de 1914, les porcs étaient passés de 7 millions à 4 et les moutons de 16 millions à 9 (2). Il en était résulté une rareté de l'engrais naturel qu'il nous est impossible de chiffrer de façon précise.

Pour les engrais artificiels (3), de 1914 à 1917 le sulfate d'ammoniaque a monté de 65 o/o, le nitrate de soude de 60 o/o, la corne torréfiée et broyée de 90 o/o, le superphosphate minéral de 130 o/o. A cette hausse des prix s'ajoutait en outre un déficit de la production française et une diminution notable des importations étrangères. Nos

(1) *Revue des Deux Mondes*, 1917, p. 916, D. ZOLLA.

(2) *Annuaire statistique de la France*, 1916-18, p. 54.

(3) D. ZOLLA, *Rev. pol. et parl.*, 1917, p. 423.

principaux gisements de phosphates naturels situés dans la Somme et dans l'Aisne étaient occupés par l'ennemi. Ce fait joint à la crise des transports arrêtant les importations étrangères fit passer (1) notre consommation de phosphates naturels de 280.000 tonnes pour la campagne 1913-14 à 50.000 pour 1915. Pour les scories de déphosphoration la baisse est plus sensible encore. De 733.000 tonnes en 1913-14 la production française tombe à 120.000 en 1915 à cause surtout de l'extinction des hauts-fourneaux de l'Est. Les superphosphates, qui sont les engrais artificiels les plus employés, voient de 1914 à 1915 leur quantité disponible diminuer de 1.134.000 tonnes. Le nitrate de soude importé surtout du Chili était en déficit de 216.000 tonnes pour la même période. Cette crise ne fit que s'aggraver avec le temps. M. Compère-Morel (2), dans son rapport sur la proposition Locquin, tendant à organiser la production du blé, déclare que le déficit d'engrais par rapport à nos besoins atteignait en 1917 600.000 tonnes pour les superphosphates, 240.000 tonnes pour les scories de déphosphoration, 100.000 tonnes pour le nitrate de soude, 70.000 tonnes pour les engrais potassiques. Il n'y avait, de plus, pas grand espoir d'améliorer ce déficit. En effet, la plus grande partie des usines spécialisées dans le traitement de ces engrais étaient employées à la fabrication des explosifs dont le besoin allait sans cesse grandissant. De plus, la crise des transports retardait indéfiniment la livraison des rares quantités disponibles.

Les cours du matériel agricole étaient également en hausse (3), les moissonneuses lieuses, de 1914 à 1917 ont monté de 100 o/o, les faneuses à six fourches de 150 o/o, les rouleaux de 100 o/o, les faucheuses de 90 o/o, les pulvérisateurs à dos de 110 o/o, les rateaux à cheval de 200 o/o, « quant aux réparations elles ont doublé et triplé de prix quand elles peuvent être faites. Les ficelles indispensables aux moissonneuses lieuses, les liens, l'huile ont subi des hausses de 70 à 110 o/o » (4).

(1) Doc. parl. Chambre, 1916, p. 6, rapport LE ROUZIC.

(2) Doc. parl. Chambre, 1917, p. 1718.

(3) D. ZOLLA, *Rev. pol. et parl.* 1917, p. 423.

(4) Doc. parl. Chambre, 1917, p. 348.

Dans quelle proportion la hausse se manifestait-elle sur le bétail ? Au 14 décembre 1917, au marché de la Villette à Paris, les bœufs 1^{re} qualité valaient 3 fr. 26 le kilo contre 2 fr. 10 en 1914, les taureaux 1^{re} qualité 3 fr. 04 le kilo contre 1,89 en 1914 (1). Mais ces cours n'ont trait qu'aux animaux de boucherie. Si l'on parcourt les journaux qui rendent compte des prix pratiqués sur les foires et marchés, on constate que fin 1917 la paire de bœufs de travail valant en 1914 de 12 à 1500 francs se vendait en moyenne 3.000. A ce sujet nous devons dire que les réquisitions de bétail, mal comprises, avaient donné lieu souvent à de graves conflits avec les paysans. En Bourbonnais notamment, les paysans essayèrent par tous les moyens de soustraire leurs bœufs de travail à la réquisition. Ce fait met en lumière le peu d'esprit de suite qui présidait à la politique tendant à développer notre production de blé. Il est clair, en effet, qu'un agriculteur dépourvu de bœufs, dans une région où ces animaux sont indispensables, ne peut travailler avec la meilleure volonté du monde. Pour ravitailler l'armée en viande on diminuait les possibilités déjà limitées de notre production de blé.

Les chevaux n'échappaient pas à la hausse générale. La réquisition avait haussé ses prix en 1917 de 125 o/o par rapport à 1914. Le producteur pouvait se procurer à bon compte (8 à 900 fr.) des chevaux réformés, mais c'étaient des animaux tarés ou malades dont il ne pouvait connaître qu'après de longs essais l'utilisation possible. Les chevaux de moins de trois ans avaient vu leur prix doubler par rapport à 1914 et les chevaux âgés, épargnés par la réquisition mais encore susceptibles de fournir un bon service, appartenaient à celui qui en donnait le plus haut prix, il n'était plus question de cours.

Enfin, pour produire, le cultivateur doit réaliser un profit. Ce profit se décompose en trois éléments. Le premier représente la rente d'un monopole, le deuxième l'intérêt du capital engagé, le troisième la rémunération du travail et des qualités commerciales du producteur. Le premier élément du profit, la rente d'un monopole, s'est large-

(1) *J. O.*, p. o. 1917, p. 40563.

ment accru pendant la guerre. Le producteur agricole en a bénéficié comme les producteurs de tous ordres, mais nous ne pouvons chiffrer cet accroissement de façon précise. Pour le deuxième élément du profit, de 1914 à 1917, « il n'est pas douteux que le taux d'intérêt des valeurs s'est élevé à 5 et même à 6 o/o » (1). Si nous comparons en effet le prix d'émission du 3 1/2 1914 amortissable libéré à 91,50 et celui du 4 o/o 1917 libéré à 68,60, nous trouvons une marge de rendement d'environ 2 o/o. Ces taux s'appliquent à des rentes françaises, la hausse de l'intérêt est toujours supérieure pour les titres de sécurité moindre.

En outre, l'étude de la hausse des divers éléments du coût de production nous a montré que pour obtenir en 1917 le même produit qu'en 1914 il faut accroître les incorporations de capitaux de 100 à 150 o/o. Le bénéfice du producteur devra donc être accru en raison de ces deux causes : hausse du loyer, de l'argent et augmentation des incorporations de capitaux. A ceci il faut ajouter que la rémunération du travail agricole ayant doublé en moyenne de 1914 à 1917, comme nous l'avons vu précédemment, la part du profit correspondant à un salaire devra subir une hausse proportionnelle. La production suppose des risques et si la marge bénéficiaire ne s'accroissait que de façon insuffisante le producteur se transformerait en travailleur salarié ou en rentier, suivant ses capacités pécuniaires et suivant le cours des circonstances.

Pour nous résumer, nous avons constaté que de 1914 à 1917 tous les éléments du coût de production du blé, à l'exception du loyer de la terre, sont en hausse. Cette hausse inégale dans son taux varie en moyenne de 100 à 125 o/o. Comment se sont comportés les prix de vente en face de cette progression du coût de production ? Fin juillet 1914 le blé valait 26,50 les 100 kilos rendu gare Paris. Or, de 1914 à 1917 (2), « si nous prenons le prix du blé nous voyons qu'il a été successivement :

1° de 30 fr. le quintal (prix de réquisition) jusqu'en

(1) DE LARIVIÈRE, ex régent Banque de France. *Rev. pol. et parl.* 1917, p. 344.

(2) *Econ. français*, 1917, p. 391.

mars 1916 où on fixe à 33 fr. le prix de réquisition du blé de printemps ;

2° de 33 fr. à partir du 1^{er} août 1916 ;

3° de 36 fr. à partir du 1^{er} août 1917 ;

4° de 50 fr. à partir de juillet 1917. »

Soit une hausse inférieure à 100 o/o. Fin 1917 la hausse du prix de vente n'était donc pas tout à fait égale à la hausse du coût de production. Aussi les cultivateurs se désintéressaient-ils du blé. L'aire cultivée en cette céréale diminue de 1.900.000 hectares de 1914 à 1917 au profit des prairies artificielles ou simplement des jachères, l'élevage du bétail devenant de plus en plus rémunérateur. D'autre part la volaille atteignait dans les villes, depuis 1916, des cours inespérés triples de ceux de 1914. Cette hausse était surtout due aux salaires élevés payés par les usines de guerre. Aussi voyons-nous la culture de l'orge céréale très propice à l'engraissement des volailles, diminuer dans d'infimes proportions. De 720.000 hectares en 1914 elle passe à 687.420 hectares en 1917, soit une diminution de 33.000 hectares seulement. La production passait entre les mêmes dates de 9.755.000 quintaux à 8.113.560 quintaux, soit une diminution de 1.600.000 quintaux, alors que dans le même intervalle la production du blé baissait de 40.300.000 quintaux (1). On ne peut qu'être frappé de l'énorme différence qui sépare les deux chiffres.

La guerre d'autre part avait eu dans le domaine de la production agricole des répercussions inattendues. L'invasion de nos départements du Nord avait fortement diminué notre production de chicorée. La demande de cette denrée restant active, les cours montaient et le producteur réalisait de beaux bénéfices. M. Narcisse Boulanger (2) déclarait en 1917 à la tribune de la Chambre : « Je connais un propriétaire de sept hectares de chicorée qui a tiré pour la totalité de son champ un revenu de 40.000 francs ; c'est le prix de la terre elle-même. »

Ce sont là deux exemples entre mille. Il est aisé de comprendre que lorsque d'aussi séduisantes perspectives se présentaient le producteur s'empressait d'en profiter,

(1) J. O., p. o. 1919, p. 11182.

(2) Doc. parl. Chambre, p. 1719, année 1917.

pensant avec raison que c'était là une aubaine qui ne reviendrait plus. Il fallait tenir compte de ce facteur. Aussi lorsque le 21 mai 1918 le gouvernement fixa la taxe du blé à 75 fr. il fit largement les choses pour l'époque car la production, sur la simple promesse officielle d'une hausse substantielle du prix du blé, avait déjà repris. La voie choisie était la bonne, en effet, les céréales secondaires non panifiables reculaient et la production de blé de 1918 était supérieure de 25.200.000 quintaux à celle de 1917, alors que l'orge reculait de 2 millions de quintaux et l'avoine de 8 millions et demi (1). Le résultat atteint était donc satisfaisant, la récolte n'étant inférieure que de 15 millions de quintaux à la récolte de 1914. Mais, devant l'imminence de la paix, le gouvernement crut au rapide dégonflement des cours et le décret du 13 septembre 1918, ramena la taxe du blé à 73 fr., « prix non susceptible d'être relevé à l'avenir ». Or, la baisse des éléments du coût de production du blé ne se produisit pas. Pour comble de malchance la sécheresse de 1919 réduisit la production de 13 millions de quintaux par rapport à 1918 (2). Ce déficit frappa d'autant plus les producteurs que le blé étant taxé, une hausse de son prix corrélative à sa rareté ne pouvait se produire. Le découragement menaçait de renaître, le déficit de production de recommencer.

Le gouvernement mit à l'étude un nouveau régime du blé qui fut voté par la Chambre le 2 juillet 1920, et par le Sénat le 26 juillet. Par cette loi, les grandes lignes de la taxation en vigueur sont maintenues du 1^{er} août 1920 au 1^{er} août 1921 pour le blé et les céréales secondaires. D'après l'article 2 de la loi, les prix d'achat du blé, du méteil et du seigle indigène seront fixés par un décret que le Parlement devra approuver « dans les huit jours de la promulgation de la présente loi ». Les Commissions de l'Agriculture de la Chambre et du Sénat ont adopté le prix de 100 fr. le quintal pour le blé récolté en 1920 ; le gouvernement s'est rallié à ce chiffre. Au 27 juillet, le décret mentionné à l'article 2 de la loi n'avait pas encore été rendu (3).

(1) *J. O.*, p. o. 1919, p. 11183.

(2) *J. O.*, p. o. 1919, p. 11189.

(3) *J. O.*, 1, 2, 3, 4, 27 juillet 1920, *passim*.

CHAPITRE II

Conséquences de la Taxation vis-à-vis du Consommateur. —
Le pain à bon marché. — Sa nécessité temporaire. —
Répercussions imprévues de cette politique.

Toute la politique annonciatrice du gouvernement français est dominée par cette idée : assurer le pain à bon marché à la population civile. La guerre, en effet, bouleversait les conditions d'existence et il fallait prévoir les répercussions sociales redoutables qu'aurait pu avoir la hausse de cette denrée de première nécessité. En effet (1), « le pain constitue l'aliment le plus important pour les populations européennes. Mais, de toutes, c'est la population française qui en consomme le plus, et c'est pourquoi le problème du pain cher est encore plus important que pour nos alliés et nos ennemis. Le pain entre pour 70 o/o dans la nourriture du peuple français ».

Or, la mobilisation avait paralysé toute activité industrielle et commerciale. Une crise intense de chômage sévissait dans les professions non agricoles. Cette crise dura jusqu'au mois de janvier 1916, époque à laquelle la situation redevint à peu près normale (2). Il y avait donc là un point mort redoutable à franchir, le pain à bon marché devait aider à le dépasser sans trop de dommages. Beaucoup de ménages, en effet, étaient désorganisés par le départ du chef de famille et ne subsistaient qu'au moyen des ressources que l'allocation militaire leur fournissait. Le budget familial était donc extrêmement réduit. Pour

(1) Ch. NORDMANN, *Revue des Deux Mondes*, 1917, p. 458.

(2) *Bulletin du Ministère du Travail*, 1916, p. 416.

toutes ces raisons qui se résument en une seule : maintenir la paix sociale, assurer à chacun un minimum d'existence pour attendre des jours meilleurs, tranquilliser le soldat des armées sur le sort de sa famille ; la politique du gouvernement français ne peut qu'être approuvée dans la période trouble et incertaine du début des hostilités.

Mais, quand les hostilités s'éternisant, l'activité industrielle et commerciale eût repris, quand à l'activité de paix eût succédé une activité de guerre aussi intense dans beaucoup de régions, quand les salaires des ouvriers autres que les ouvriers agricoles eurent subi une progression correspondante à la hausse du prix de la vie, la politique gouvernementale apparaît comme beaucoup moins justifiable. Continuer cette politique c'était reculer l'heure du règlement de comptes et reporter les sacrifices indispensables jusqu'à cette « après guerre » que la grande presse dépeignait sous un aspect si séduisant. Il faut bien voir, en effet, que chaque consommateur est une sorte de Janus à deux têtes, consommateur d'un côté et contribuable de l'autre. Le consommateur, grâce à la politique gouvernementale, attendra jusqu'à la paix pour apprendre le montant de la note qu'il devra acquitter comme contribuable.

La question de la détermination du prix du pain, abstraction faite de la période de 1914-1916 où la politique gouvernementale nous apparaît comme la seule praticable se ramenait à un dilemme. Etant donné que le prix de revient du pain s'accroissait, il fallait, ou bien faire payer cette majoration par les usagers, ou bien reporter les dépenses indispensables sur le budget, quitte à porter plus tard le coût de cette politique sur la feuille de contribution de chaque citoyen. Jusqu'en mars 1920 la deuxième conception prévalut et il nous semble qu'il y eût là une exagération provenant vraisemblablement de la méconnaissance de la structure sociale française et du degré de prospérité de ses différents éléments.

Considérons en effet la composition de la population française d'avant-guerre (1), « la population agricole qu'il ne faut pas confondre avec la population rurale représen-

(1) D. ZOLLA, *Revue des Deux Mondes*, août 1917, p. 930 à 932.

taît environ 45 o/o de la population totale de la France. Ce chiffre doit être retenu, il est assurément instructif et suggestif au point de vue qui nous intéresse ». Les agriculteurs chefs d'exploitation n'étaient nullement avantagés par la taxation du blé. L'agriculteur produisant la majeure partie des denrées qu'il consomme ne se soucie guère de la cherté de la vie. Bien plus, cette cherté est la cause pour lui de bénéfices substantiels. La politique gouvernementale ne pouvait donc que lui être préjudiciable.

Les salariés de l'agriculture constituent deux groupes distincts. L'un est le groupe des domestiques nourris et logés à la ferme, l'autre est le groupe des journaliers agricoles qui prennent en général à la ferme les deux principaux repas de la journée. Or, le premier groupe ne souffre pas plus de la cherté des vivres que les domestiques attachés à la personne et le deuxième ne supporte qu'en partie, à cause des repas pris à la ferme, les répercussions de la hausse des vivres. En outre cette portion de hausse qu'il supporte est compensée par l'augmentation considérable des salaires que nous avons indiquée dans le chapitre précédent. Ce groupe a là une compensation qui est souvent supérieure au préjudice que lui cause la hausse des denrées de première nécessité. Il faut remarquer en outre que la presque totalité des journaliers agricoles possède un jardin et qu'un certain nombre d'entre eux sont propriétaires de petits lopins de terre.

De ces considérations il nous semble logique de conclure que le groupe agricole n'a aucun avantage à la taxation du blé. Passons aux autres éléments de la société française. Les industriels, les commerçants, les fonctionnaires ne comptent dans leur sein qu'une infime minorité de nécessiteux. Pour cette partie de la population, le chiffre de ses bénéfices, ou pour les fonctionnaires les augmentations de traitement et les indemnités de cherté de vie constituent un palliatif suffisant aux conséquences de la hausse du pain.

Les professions libérales comptent dans leur sein, depuis la guerre, beaucoup de quasi nécessiteux. La rémunération des membres de ces professions est en effet loin d'avoir suivi la hausse du prix de la vie. Cela tient en

grande partie au manque de solidarité et d'esprit syndicaliste des personnes qui exercent ces métiers. Toutefois, à l'heure actuelle, une compréhension plus exacte des nécessités d'action commune qu'impose la vie moderne se fait jour dans ces milieux.

Quant aux rentiers, ce sont évidemment les plus touchés en l'occurrence. Le moratorium des loyers et la faillite russe ont placé nombre d'entre eux dans une situation embarrassée. Ils ne constituent toutefois qu'une faible partie de la population: 560.000 personnes au recensement de 1911 (1).

Ces deux groupes ne sont donc intéressés que partiellement à la taxation du blé, l'examen de leur situation respective ne révélant aucune caractéristique notable pour l'ensemble de chacun d'eux. Nous voyons là des situations individuelles dignes d'intérêt, mais pas d'intérêt de groupe.

Restent les salariés du commerce, de l'industrie et des transports. C'est là que nous trouvons le groupe le plus touché, jusqu'en 1916, par la hausse du coût de la vie et le plus intéressé à la taxation du blé, ainsi que le démontrent les chiffres que nous citons plus bas. Après le chômage qui suivit la mobilisation nous voyons diminuer graduellement le nombre des sans travail avec la reprise des affaires et en janvier 1916 le chiffre des chômeurs n'était pas supérieur à la moyenne du temps de paix. Bien plus, à partir de mai 1916 une crise de main-d'œuvre succède à la période de chômage précédente (2). Quant au taux des salaires, M. D. Zolla déclare qu'en 1917 (3) « dans les usines, les manufactures, les ateliers, les salaires ont au moins doublé. A ces salaires s'ajoutent pour les femmes de très nombreuses allocations distribuées, c'est l'opinion générale, avec une générosité excessive ». Depuis cette date, la progression des salaires, faible jusqu'à l'armistice, s'est fortement accentuée. Les salaires actuels représentent de trois à quatre fois le taux d'avant guerre et parfois davantage.

Il semble donc résulter de ce rapide coup d'œil sur les éléments de la société française, que le relèvement du prix

(1) *Bulletin du Ministère du Travail*, 1917, p. 143.

(2) *Bulletin du Ministère du Travail*, 1916, p. 419.

(3) D. ZOLLA, *Revue des Deux Mondes*, août 1917, p. 930-32.

de vente du pain aurait pu être effectué trois ans plus tôt qu'il ne le fut. A partir du mois de mai 1916, l'industrie qui jusque-là avait été assez peu active se remet en marche et les salaires haussent. Jusqu'à cette date, en effet, la progression du coût de la vie dépasse celle des salaires, ainsi qu'en témoigne une enquête effectuée par la statistique générale de la France au début de 1917. Cette enquête centralisa les renseignements fournis par les conseils de prud'hommes et les inspecteurs du travail (1). « Si on suppose uniformément égaux à 100 les chiffres d'avant guerre, les chiffres de 1916 peuvent être représentés par les indices ci-après :

<i>Salaires masculins.</i>	{	Conseils des prud'hommes.	122
		Inspection du travail	125
<i>Salaires féminins..</i>	{	Conseils des prud'hommes...	116
		Inspection du travail	138
<i>Coût de la vie.....</i>	{	Prix de la pension.....	141
		Prix des denrées	145

La politique du pain à bon marché était la rançon de la paix sociale, mais c'était là un expédient qu'il ne fallait pas ériger en système. Il convenait d'adopter un prix de vente couvrant le prix de revient dès que le taux des salaires des ouvriers autres que les ouvriers agricoles aurait atteint un taux comparable à la hausse du prix de la vie. En 1917 cette concordance semblait atteinte. C'est donc à ce moment qu'une politique nouvelle aurait pu être inaugurée. Le gouvernement se heurtait, il faut le reconnaître, à d'autres difficultés ; 1917 est l'année du pain immangeable où il y a de tout même du blé. Hausser à ce moment le prix du pain eût été sans doute impolitique.

Il n'en apparaît pas moins que si le gouvernement avait adopté dès 1914 une taxe mobile du blé variant avec les modifications du coût de production de cette céréale, la crise de 1917 aurait eu une acuité moindre. Dès cette année une politique plus soucieuse de l'économie des deniers publics aurait pu être adoptée. Le mauvais procédé

(1) *Bulletin du Ministère du Travail*, 1917, p. 355.

de taxation adopté depuis 1914 rendit la mesure impraticable.

Le résultat de la politique gouvernementale faisant retomber sur le Trésor tout le poids du pain à bon marché fut une hausse modérée du prix du pain. Le *Bulletin du Ministère du Travail* de 1918 (1) donne à cet égard les chiffres suivants : le quintal de pain de ménage qui valait 15 fr. en 1914, en valait 19 en 1915, 22 fr. 50 en 1916, 27 fr. 50 en 1917 et 1918 et 30 en septembre 1918. C'est là une hausse très faible quand on la compare à la hausse de la viande, de l'huile du savon, du vin où le taux de 300 o/o est courant et où celui de 500 o/o est atteint parfois.

Cette politique qui permettait à une denrée d'être privilégiée et d'échapper à la hausse universelle dans une certaine mesure eut des résultats que les auteurs de la taxation n'avaient évidemment pas soupçonnés. En admettant que le gouvernement ait eu raison au moins dans la période 1914-16 de maintenir le pain à bon marché, il était de la logique la plus élémentaire de contingenter très sérieusement sa consommation puisque tout gaspillage avait pour corollaire une augmentation des sacrifices de l'Etat. C'était là une mesure indispensable pour sauvegarder les intérêts du Trésor. Les avantages de ce système n'avaient pas échappé aux gens avertis. « Pourquoi donc (2), demandait M. Boret au gouvernement n'avez-vous pas préféré le système de la carte de pain, celui qui permet d'évaluer et de satisfaire plus complètement les besoins de chacun, qui permet les compressions chez ceux pour qui le pain est un accessoire, un complément, un véhicule, un dessert. »

Jusqu'en 1917, rien de sérieux ne fut fait dans cet ordre d'idées. Mais à ce moment, devant les difficultés du ravitaillement résultant de la guerre sous-marine et de l'affectation d'une portion grandissante de la marine marchande aux transports militaires, le système de la carte de pain fut mis à l'étude. Un projet même fut mis sur pied. Le rationnement s'appliquait à tout le pays et le taux de

(1) *Bulletin du Ministère du Travail*, 1918, p. 464.

(2) *Déb. parl. Chambre*, p. 2518.

la ration était uniforme pour toutes les professions. Les députés des campagnes protestèrent et devant cette opposition le gouvernement n'insista pas. Il résolut de limiter le rationnement aux villes. Le 30 novembre 1917, le gouvernement rendit obligatoire, par décret, un système de carte de pain ne s'appliquant qu'aux communes comptant au moins 20.000 habitants. Mais, même dans ce domaine, le rationnement ne devait atteindre que les villes désignées par décision ministérielle après avis des Conseils municipaux intéressés et du Préfet. Les rations allaient de 600 gr. pour les travailleurs des métiers de force à 200 gr. pour les enfants. Toutefois, d'après M. Boret (1), le public accueillit fraîchement cette mesure et « beaucoup cherchaient à s'inscrire à des catégories bénéficiaires d'une consommation supérieure à celle qu'ils pouvaient normalement réclamer ». Le ministre inventa alors le système du contingentement qui consistait à servir aux meuniers 80 o/o seulement de leurs demandes de grains et à réduire d'autant par conséquent les fournitures de ces derniers aux boulangers. Ce système ne comprima pas la consommation de façon suffisante. Aussi le gouvernement décida-t-il par décret en date du 23 janvier 1918 (2) qu'« en attendant l'application sur tout le territoire du régime prévu par le décret du 30 novembre 1917, toute personne y compris les femmes et les enfants, aurait droit à Paris et dans sa banlieue à une ration de 300 grammes ». Le décret ajoutait : « Cette organisation qui sera appliquée à Paris à partir du 29 janvier, sera étendue progressivement aux grandes villes qui le demandent déjà ». Il n'était que temps. Le public prévoyant la carte de pain faisait ses provisions de cette denrée qu'il faisait griller pour la conserver. La consommation des grandes villes fut ainsi à peu près réglementée, mais le reste du pays échappait au système. De plus le rationnement uniforme n'était qu'une pierre d'attente. Le gouvernement pour préparer de nouvelles mesures fit procéder dans toute la France au recensement des consommateurs et revint au système du décret du 30 novembre 1917

(1) Déb. parl. Chambre 1918, p. 203.

(2) *Rev. pol. et parl.* 1918, p. 242.

en donnant toutefois des chiffres de rations moins élevées. Voici les chiffres adoptés :

Enfants de moins de 2 ans.....	100 gr.
— — — 13 ans.....	200 »
Adultes jusqu'à 60 ans.....	300 »
Vieillards au-dessus de 60 ans.....	200 »
Travailleurs	400 »

En cas de nécessité constatée, enfants et vieillards pouvaient obtenir une majoration de 100 grammes.

Il fallut un certain temps pour appliquer ce système et ce n'est que le 23 mai 1918 que le ministre pouvait déclarer (1) « au 1^{er} juin, la carte de pain fonctionnera sur tout le territoire ». Le régime demeura en vigueur jusqu'au 1^{er} juin 1919 et permit de passer sans trop de difficultés les derniers mois de la campagne 1917-18 et de faire la soudure qui, sans cela, était des plus problématiques. Ce système réduisit d'un cinquième la consommation de pain, ce qui procura d'appréciables bénéfices au Trésor.

Avant l'adoption de ce régime rationnant la consommation et avant la mise en vigueur de sévères mesures sur la circulation des grains obligeant le transporteur à se procurer un permis de circulation à la mairie dont dépendait le grain transporté, que se passait-il ?

Dans les villes, de nombreuses personnes ont quelques animaux de basse-cour, surtout en banlieue. Ces animaux sont surtout des volailles qui étaient nourries, avant la guerre, avec du grain ou du riz.

Or, les grains avaient haussé fortement et le riz était passé de 0 fr. 75 le kilo en 1914 à 2 fr. 50 en 1917 (2). Pendant ce temps, le pain passait de 0,426 à 0,650 là où il était le plus cher. Dans le camp retranché de Paris, grâce à des sacrifices consentis par l'Etat, son prix était de 0,50 seulement. Incontestablement, c'était la denrée la moins chère et les habitants des villes s'en servaient pour nourrir leur basse-cour.

(1) Déb. parl. Sénat, 23 mai 1918, p. 383.

(2) *Bulletin du Ministère du Travail*, 1918, p. 464.

Dans les campagnes, les gaspillages portaient sur le blé plus que sur le pain. Le gouvernement, en effet, taxa le blé alors que pendant assez longtemps le marché des autres céréales demeurait libre. Il en résulta que pendant un certain temps le blé fut la céréale la moins chère et pour ce motif, les agriculteurs donnaient du blé à leur bétail en guise d'avoine. M. D. Zolla déclare, dans la *Revue des Deux Mondes* (1), « nous avons vu sur la place de X..., à 100 kilomètres de Paris, les musettes des chevaux pleines de blé. Bien entendu, les quantités de froment ainsi consommées par le bétail doivent être remplacées et l'Etat se voyait forcé d'acheter fort cher à l'étranger le poids de grain que le cultivateur donnait aux animaux, au lieu de le porter au moulin pour servir à la fabrication de la farine et du pain ». Evidemment la loi punissait de telles pratiques, mais une loi qui exige un gendarme derrière chaque agriculteur pour être respectée est forcément inopérante.

Devant l'impérieuse nécessité où le plaçait le déficit de nos stocks le gouvernement dut rationner la population comme il avait dû hausser le prix de réquisition du blé devant le déficit de 1917. Il n'en demeure pas moins acquis qu'une politique plus réaliste, basée dès 1914 sur un prix rémunérateur consenti à la production, augmentant avec la cherté du prix de revient, et sur une sévère restriction de la consommation, eut évité bien des mécomptes.

(1) D. ZOLLA, *Rev. des Deux Mondes*, 1917, p. 922.

CHAPITRE III

Conséquences de la Taxation vis-à-vis du Commerce des Blés et Farines.

1° Les Courtiers en grains; 2° Les Minotiers; 3° Les Boulangers.

Les courtiers en grains, les minotiers, les boulangers n'échappèrent pas plus que le producteur, et en dernière analyse, que le consommateur à la réglementation générale.

Examinons d'abord la situation qui fut faite aux courtiers en grains. Dès le début de la guerre le blé haussa sur le marché mondial. Le gouvernement redoutant une hausse exagérée des blés d'importation, résolut de devenir concurrent du commerce. Le service central pour l'alimentation de la population civile, créé par un décret du 8 et un arrêté du 10 septembre 1914, fut chargé d'effectuer ces achats (1). La chambre vota pour ce service une somme de 20 millions, le 28 février 1915.

Le blé importé par le gouvernement devait être cédé par lui aux départements, communes ou chambres de commerce pour les besoins de la population locale. Ces personnes morales pouvaient passer des contrats de mouture avec les meuniers et, dans ce cas, ils écoulaient leurs approvisionnements sous forme de farine. S'ils vendaient leur blé aux meuniers ils devaient s'assurer que ces commerçants cédaient leurs produits à un taux normal. Le blé devait être vendu 32 fr. les 100 kilos sur wagon ou péniche au port importateur. Le paiement était

(1) Rapport MÉTIN, Déb. parl. Chambre, 1915, p. 726.

exigible dans les vingt jours de la réception ; mais les blés étrangers montant toujours arrivèrent aux cours de 38 et 40 francs, ce qui les mettait de 8 à 9 francs plus cher que les blés français. Le gouvernement craignant une hausse semblable des blés indigènes voulut supprimer l'importation libre et, le 16 mai 1915, il annonçait (1), dans une circulaire aux préfets, sa volonté de réquisitionner tout le blé existant sur notre sol. Aussitôt, dans la crainte d'une perte éventuelle de 8 francs par hectolitre, l'importation libre s'arrêta.

Les courtiers en grains virent par cette mesure leur activité limitée au seul marché national. La loi du 16 octobre 1915, qui est la loi fondamentale en matière de taxation du blé donnait aux préfets la mission de surveiller les opérations intéressant le ravitaillement conclues entre particuliers. Si les particuliers s'acquittaient de leur mission de façon insuffisante, les préfets devaient intervenir. Ils avaient, à cet effet, la réquisition au prix maximum de 30 francs pour arme suprême. Toutefois les préfets devaient épargner les blés exotiques cédés par les départements, les communes et les chambres de commerce, les grains de semence et les quantités réservées pour la consommation familiale de chaque cultivateur.

Le commerce profitait de la liberté qu'il conservait sur le marché intérieur pour étendre ses opérations dans la mesure où les difficultés de transport le permettaient. Il vendait le blé en moyenne 33 francs le quintal mais le cours de 36 francs était atteint parfois. Pour rompre cette élasticité la loi du 29 juillet 1916 déclara (2) que le prix du blé devait être de 33 francs et que ce prix ne pouvait être augmenté que de 1fr.50 au plus pour frais de transport, ou rémunération des intermédiaires. Le décret du 31 juillet 1917 (3) sur le régime des céréales et le contrôle de la meunerie vint réserver la profession de négociant en grains aux seuls négociants français ou de nationalité alliée, inscrits à la contribution des patentes avant le 1^{er} janvier 1917. En outre, les négociants en grains de-

(1) Déb. parl., Sénat, 24 juin 1915, M. LEBERT.

(2) *J. O.*, p. o. 1916, p. 6748.

(3) *J. O.*, p. o. 1917, p. 6017.

vaient prendre l'engagement formel de ne dépasser en aucun cas les prix maxima officiellement fixés. Ces négociants privilégiés ne demeureraient indépendants que pour les seuls achats opérés dans le contact immédiat de leurs magasins. Pour leurs autres opérations, ils étaient soumis au contrôle d'un organisme nouvellement créé, l'office des céréales. L'agent répartiteur départemental est le principal rouage de la nouvelle machine, il est surveillé par un office départemental des céréales relié à un office central à Paris. L'agent répartiteur doit contrôler les achats des négociants et des meuniers, et déterminer l'emploi de ces ressources suivant les instructions du ravitaillement. La rémunération du marchand de grains est fixée à 1 fr. 50 par quintal, et le répartiteur désigne au négociant quels seront ses clients. Le décret du 30 novembre 1917 (1) vint encore renforcer la mainmise de l'Etat sur le commerce, dont les opérations ne sont plus désormais privées qu'en apparence. « Les négociants, les courtiers agissent pour le compte de l'Etat », déclare le décret. C'est là le dernier stade de l'évolution qui limite de plus en plus les prérogatives du commerce des grains.

Le commerce des grains ayant ses gains limités à une époque où les autres commerçants n'étaient pas dans une situation semblable éprouvait, de ce fait, un préjudice évident. Il serait toutefois excessif de prétendre que la limitation des gains du commerce fut toujours respectée. Jusqu'au décret du 30 novembre 1917, les négociants avaient encore quelque latitude et il est à présumer qu'ils en usaient. A partir de cette date, ce fut beaucoup plus difficile, les négociants travaillant pour l'Etat directement. Certains, toutefois, firent contre mauvaise fortune bon cœur et profitèrent de leur situation semi-officielle, pour adjoindre à leur commerce primitif à bénéfice limité, une branche commerciale libre qui leur procura des bénéfices substantiels.

Les meuniers virent leur commerce réglementé également. La loi du 16 octobre 1915 (2) fixait le taux de

(1) *J. O.*, p. o. 1917, p. 9834 à 38.

(2) *J. O.*, p. o. 1915, p. 7441-42.

blutage du blé, type « pesant 77 kilos à l'hectolitre et ne contenant pas plus de 2 o/o de corps étrangers » à 74 o/o. C'était là un expédient pour atténuer les effets de la taxation à prix trop bas. La loi (1) du 25 avril 1916 éleva le taux de blutage de 74 à 77 o/o. Les officiers de police judiciaire sont chargés par le décret du 27 juin 1916 de veiller à l'exécution de ces prescriptions. De plus, la production des semoules et pâtes alimentaires, ainsi que celle des pains de santé, sont réservées à une série d'établissements dont les préfets dressent la liste et continuent la production. La loi du 29 juillet 1916 (2) soumit les meuniers à un service d'inspection et les obligea à tenir un registre des entrées de grains et des sorties de farine. Pour permettre à ces commerçants de réaliser un bénéfice normal, malgré la hausse du prix du blé, le prix de la farine restant le même, le gouvernement décida, par cette même loi du 29 juillet 1916, de porter le taux de blutage de 77 à 80 o/o, et le prix du son de 15 à 18 francs.

La farine comprendra désormais non seulement les rémoulasses blancs, mais aussi les rémoulasses gris et les retraits. Postérieurement à ce décret le taux de blutage fut relevé à 85 o/o par le décret du 3 mai 1917. Pour compenser l'augmentation des frais de mouture et les entraves mises au commerce de la meunerie, le prix du son est relevé à 24 francs. Par contre les meuniers ne peuvent désormais livrer la farine qu'aux seuls boulangers. Pour économiser les céréales panifiables, le décret du 30 novembre 1917 (3) en fit varier le taux de cession aux meuniers parallèlement aux rendements que ces commerçants devaient obtenir. D'après ce décret, en effet, les taux d'extraction variaient de 47 o/o pour le sorgho à 65 o/o pour l'orge, 75 o/o pour le méteil et 85 o/o pour le blé. Du 1^{er} janvier au 22 juillet 1918 les meuniers livrèrent la farine aux boulangers à 51 francs le quintal. Un décret du 22 juillet 1918 vint abaisser le prix de la farine à 50 francs le quintal net et nu pris au moulin. Ce chiffre s'applique

(1) *J. O.*, p. o. 1916, p. 3500.

(2) *J. O.*, p. o. 1916, p. 6142.

(3) *J. O.*, p. o. 1917, p. 9837.

également aux farines de succédanés. En outre, pour dédommager le meunier de la hausse de ses frais de fabrication, le prix du son de froment est porté à 40 francs par le décret du 22 juillet 1918 (1); les sons d'autres provenances sont taxés à 25 francs.

Quelles conséquences cette réglementation entraînait-elle pour les meuniers ?

En ce qui concerne le taux de blutage, il était nécessaire que l'Etat contrôle les minoteries pour être sûr que les proportions voulues étaient bien observées. Les meuniers, en effet, avaient intérêt à faire deux farines, une farine blutée à un taux supérieur au taux légal et par là peu assimilable pour l'estomac humain (la farine légale possédant déjà du son en quantité respectable) et une farine illégale blutée à 65 o/o qu'ils vendaient au prix fort à des clients choisis et discrets. La première farine étant écoulée chez ceux qui payaient le prix légal, la deuxième était employée par des boulangers qui, faisant ainsi du pain valant celui d'avant-guerre, raffaient la clientèle de leurs collègues moins avisés. Ils récupéraient ainsi promptement le déficit que de prime abord l'opération leur causait. Ces pratiques furent (2) fréquentes car le 9 mars 1917, M. V. Boret déclarait à la Chambre, en parlant des hausses du taux de blutage, « les seuls qui se sont plaints ce sont les meuniers honnêtes, car les meuniers malhonnêtes, qui n'ont pas respecté la loi, ont rendu intolérable la situation de ceux qui ont voulu être consciencieux et respectueux de votre volonté ».

Au moment de la crise de 1917, les céréales secondaires furent employées sur une large échelle pour la fabrication de la farine. Alors certains meuniers firent une farine où les céréales secondaires figuraient à peu près seules et réservèrent le froment qu'ils avaient ainsi économisé pour faire de la farine d'avant-guerre qu'ils revendaient 3 francs la livre aux pâtisseries. Il apparaît donc que les meuniers opérant en marge de la loi pouvaient réaliser de beaux bénéfices ; ceux qui respectaient

(1) J. O., p. o. 1918, p. 6392.

(2) Déb. parl. Chambre, 1917, p. 654.

la loi, par contre, voyaient leurs bénéfices limités à une époque où les profits du commerce avaient haussé considérablement.

Le commerce de la boulangerie n'était pas libre avant la guerre. En effet, l'art. 30 de la loi des 19-22 juillet 1791 donnait « provisoirement » à l'autorité municipale la faculté de taxer le pain.

La loi (1) du 16 octobre 1915 obligea, en outre, les boulangers à se rendre sur convocation en un lieu désigné par le préfet pour y prendre livraison des quantités qui leur revenaient contre paiement des marchandises au comptant ou, au plus tard, à 15 jours de date.

Le décret du 3 mai 1917 conféra aux boulangers le monopole de la vente au détail des farines. Tous commerçants ayant des farines en magasin durent les rétrocéder à un boulanger. Par contre les boulangers doivent déclarer à la mairie de leur domicile les meuniers auxquels ils comptent s'approvisionner. De leur côté les gérants d'hôtels, restaurateurs et autres tenanciers d'établissements similaires, doivent donner leur nom au boulanger. Cette déclaration lie son auteur et le changement de fournisseur sera désormais soumis à l'agrément du préfet ou du sous-préfet.

Le prix du blé ayant été relevé par le décret du (2) 13 juillet 1917, un déséquilibre s'établit entre le prix du blé et celui du pain. Les préfets, en effet, avaient bien reçu l'autorisation d'effectuer, par arrêté, un relèvement de 5 cent. par kilo, mais les boulangers allaient perdre 10 cent par kilo de pain vendu et il fallait que l'Etat vienne rétablir l'équilibre. A ces fins, l'art. 8 du décret du 13 juillet 1917 imagina le système de la ristourne aux boulangers : « Dans tous les départements où la taxation de la farine entraînera une augmentation supplémentaire du prix du pain, le ministre du ravitaillement remboursera aux boulangers la somme nécessaire pour maintenir ce prix au maximum fixé par l'article 7 c'est-à-dire 5 centimes en plus de la taxe actuelle. Le montant de cette ristourne

(1) *J. O.*, p. o. 1915, p. 7441-42.

(2) *J. O.*, p. o. 1917, p. 3521.

devra être déterminé par le ministre sur la proposition du préfet. Le remboursement s'effectuera tous les 15 jours, suivant le nombre de quintaux de farine utilisés par chaque boulanger et sur le vu d'un état établi par ce dernier, visé et contrôlé par les agents du service des contributions indirectes.

Ce système oblige le boulanger à faire pour le compte de l'Etat des avances aux meuniers. L'administration des contributions indirectes devait contrôler toutes les farines utilisées par chacun des boulangers de France. Un décret du 21 août 1917 (1) vint régler les modes de ce contrôle et le mode de paiement des sommes dues aux boulangers.

Il n'y avait pas trois mois que ce système fonctionnait qu'il apparut nécessaire de le modifier, à cause du grand nombre de boulangeries à contrôler sur l'ensemble du territoire et de la presque impossibilité pour les agents des contributions indirectes chargés des vérifications, d'apprécier les quantités exactes de farine nécessaires à la fabrication journalière du pain. Aussi le décret du 28 octobre 1917 vint autoriser les meuniers à faire aux boulangers l'avance de la ristourne. Le 30 novembre 1917, parut un nouveau décret déclarant (2) « à dater du 1^{er} janvier 1918 sont réquisitionnées pour le compte de l'Etat, qu'elles soient détenues par un producteur, par un commerçant ou par tout autre détenteur, les céréales en grains ou en herbes ci-après énumérées : Blé froment, seigle, méteil, orge, maïs, sarrazin, sorgho et avoine ; la réquisition s'appliquera également aux fèves et aux fèverolles ». Ce même décret réglemente la consommation du pain dans les villes de plus de 20.000 habitants ainsi que nous l'avons vu dans le chapitre précédent au moyen de cartes de pain contenant des tickets.

Les boulangers ne seront approvisionnés en farine que dans la proportion des tickets de pain qu'ils pourront représenter. Ce régime ne donna pas les résultats escomptés le contingentement qui lui succéda n'eut qu'une réussite imparfaite. Devant cette situation, le 23 janvier

(1) *J. O.*, p. o. 1917, p. 6709.

(2) *J. O.*, p. o. 1917, p. 9834 à 38.

1917, un décret fut rendu appliquant à Paris le rationnement du pain à 300 grammes par tête. « Cette ration, déclare le décret, pourra être touchée chez n'importe quel boulanger contre la remise de tickets qui seront distribués à la population sur présentation de la carte de sucre ». En avril 1918 le décret du 30 novembre 1917 fut appliqué à toute la France avec une nouvelle échelle de rations (1). La carte de pain fut supprimée le 1^{er} juin 1919.

Quelles conséquences ces nouvelles réglementations entraînerent-elles pour les boulangers ?

A l'inverse des courtiers en grains et des minotiers dont le commerce était libre, les boulangers travaillaient avant la guerre sans avoir la liberté de leurs prix de vente, à cause de la taxe de pain. Cette taxe permettait aux boulangers de réaliser des bénéfices suffisants, la multiplication extraordinaire des boulangeries dans les grands centres en est la preuve. La réglementation de guerre qui releva la taxe du pain, à peu près parallèlement à l'accroissement du coût de production de cette denrée n'a donc pas lésé les boulangers comme elle lésa les courtiers et minotiers. Pour les boulangers, la situation d'avant-guerre continue simplement. Il faut noter en outre que si le taux de la taxe n'a pas toujours suivi immédiatement l'accroissement du coût de production, les boulangers trouvèrent dans la hausse de la braise, sous-produit non négligeable, en ces temps de crise charbonnière, un appoint appréciable pour boucler leur budget. De ces considérations il nous semble logique de conclure que la réglementation de guerre ne lésa pas la corporation des boulangers.

(1) Voir les chiffres dans le chapitre précédent.

CHAPITRE IV

Conséquences de la Taxation vis-à-vis de l'Etat : Hausse énorme du coût de cette politique; Le marché national produit de moins en moins; Le blé étranger coûte de plus en plus cher; Nécessité d'une évolution.

La taxation du blé, telle qu'elle fut comprise jusqu'en 1918, aboutissait à favoriser le consommateur au détriment du producteur. Ce dernier s'en aperçut promptement et la culture du blé déclina. Comme il fallait du blé pour vivre, l'Etat dut aller chercher sur les marchés extérieurs où une âpre concurrence sévissait, ce blé que le pays ne produisait plus. L'idée de la guerre courtée prédominait dans les milieux officiels quand cette politique fut inaugurée. Et une fois que l'Etat eut assumé les frais du pain à bon marché, il était fort délicat de faire machine en arrière. En effet, porter le prix du pain à son coût de revient c'était risquer l'impopularité fâcheuse pour tout ministère. De plus, les milliards de l'indemnité de guerre dont la presse et le parlement parlaient, même quand les Prussiens étaient à Noyon, constituaient un argument tout prêt à opposer aux esprits moroses qui trouvaient peu sage de vivre d'expédients.

La loi(1) du 16 octobre 1915 avait séparé les opérations du ravitaillement du budget général de l'Etat en ouvrant un « compte spécial » où devaient figurer « le montant des achats amiables, ou par réquisition et les frais accessoires de transport, chargement, déchargement, réception, ma-

(1) *J. O.*, p. o. 1915, p. 7441-42.

nutention, magasinage, conservation et répartition des denrées ». L'article 3 de la loi décidait qu'un relevé trimestriel serait établi et communiqué au ministère des finances.

L'Etat assumait les sacrifices nécessaires pour maintenir le pain à prix réduit et le compte spécial était doté de 120 millions ; ce chiffre devait représenter le coût de cette politique, disait le ministre (1), « d'après les faits connus à cette époque et les prévisions qu'il était rationnel de formuler au moment où s'engageait la campagne agricole 1915-16 ».

Ce chiffre devint rapidement trop faible, la production française du blé diminuant rapidement à cause du bas prix de la taxe, passait de 76.936.065 quintaux (2) en 1914 à 60.630.200 quintaux en 1915 et 55.767.320 quintaux en 1916. En 1917, avec 36.625.570 quintaux, nous touchons le fond de la baisse. En 1918, grâce au relèvement des prix, la récolte atteint 61.435.840 quintaux. Ce n'était là qu'une amélioration temporaire, car en 1919, la baisse de la production reparait avec 48.438.170 quintaux seulement. Comme notre consommation variait de 90 à 94 millions de quintaux, nous dûmes recourir à l'importation pour combler le déficit.

M. le rapporteur du projet, établissant une nouvelle réglementation de la taxe du blé, déclarait à la Chambre, le 1^{er} juillet 1920, que nos importations s'étaient élevées (3) aux chiffres suivants : « de 1914 à 1917, 39 millions de quintaux ; en 1918, 30 millions de quintaux ; en 1919, 25 millions de quintaux ; du mois de septembre 1919 au mois de mars dernier, 10 à 12 millions de quintaux ».

Ce blé nous revenait à des prix sans cesse progressifs jusqu'à la récente baisse des changes de juin 1920. *Le Temps* du 8 février 1919 (4) établissait que depuis leur création jusqu'au 31 décembre 1917, les services du ravitaillement avaient cédé, pour compléter les ressources

(1) Doc. parl. Chambre, 1917, p. 1394.

(2) *J. O.*, p. o. 1919, p. 11181.

(3) Déb. parl. Chambre 1920, p. 2606.

(4) *Econ. français*, 3 janvier 1920, p. 3.

nationales, 40.705.221 quintaux de blé exotique à un prix moyen de 36 fr. 37. D'autre part, le prix moyen des achats de blés exotiques, qui était de 50 fr. 47 au 30 juin 1917, a atteint 56 fr. 39 du 1^{er} juillet au 31 décembre 1917.

Le 1^{er} juillet 1920, M. le rapporteur du projet de loi précité déclarait également à la Chambre (1) : « nous avons payé au mois de janvier dernier 100 fr. c. a. f., c'est-à-dire rendus en rade des ports français, les blés en provenance de l'Argentine, nous payions 135 fr. les blés en provenance de l'Amérique du Nord ; en mai 220 fr. les blés en provenance de l'Argentine et 238 ceux en provenance de l'Amérique du Nord. Actuellement nous payons encore le blé provenant de l'Argentine 176 fr. rendu c. a. f. et 160 fr. le blé provenant de l'Amérique du Nord.

En face de cette hausse du blé, quelle était la majoration du prix du pain ? D'après une enquête (2) effectuée sur les prix de vente au détail dans les chefs-lieux de départements et villes de plus de 100.000 habitants, Paris excepté ; le prix du pain passait de 100, 3^e trimestre 1914 à 108 en 1915, 111 en 1916, 122 en 1917 et 135 en 1918.

De 1914 à la loi du 29 juillet 1916, l'Etat ne supporte pas de sacrifices excessifs en ce qui concerne le blé français, les prix de vente du pain correspondant à peu près au prix de cession du blé indigène. Il n'était en perte que sur le blé étranger. La loi du 29 juillet 1916, qui portait à 33 fr. le prix du blé indigène, n'augmenta pas ses sacrifices, le taux de blutage ayant été élevé de 77 à 80 o/o, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, et les meuniers ayant reçu l'autorisation de porter le prix du son de 15 à 18 francs. Mais lorsque le décret 13 juillet 1917 eut porté le prix du blé à 50 fr. le quintal la situation devint tout autre.

Le pain aurait dû hausser de 13 centimes par kilo pour permettre à l'Etat de faire une opération blanche. Or, le décret du 13 juillet 1917 n'ayant admis pour cette denrée qu'une majoration de 5 centimes, l'Etat dut payer la différence au moyen d'une ristourne aux boulangers dont

(1) Déb. parl. Chambre, 1920, p. 2606.

(2) *Econ. français*, 3 janvier 1920, p. 3.

nous avons parlé dans le chapitre précédent. A ce fardeau, l'Etat dut ajouter, le prix de cession aux minotiers étant le même, la différence de prix entre le blé indigène et le blé étranger.

A partir du 1^{er} janvier 1918, un nouveau régime est inauguré ; l'Etat prend possession de tous les blés et assume directement les pertes du monopole des céréales. Il avait à ce moment un découvert de 7 fr. par quintal de blé indigène ; les blés indigènes ayant vu leur prix porté à 75 fr. à partir du 21 mai 1918, le découvert du Trésor fut porté à 32 fr. par quintal. Pour les blés exotiques (1) qui revenaient alors à 88 fr. le quintal rendus au moulin, la différence incombant à l'Etat s'élevait à 45 francs.

En outre, l'Etat fournissait annuellement au camp retranché de Paris 8 millions de quintaux de blé à 31fr. 90, ce qui permettait aux boulangers de vendre le pain 50 cent. le kilo au lieu de 60 à 65 dans le reste de la France.

Cette politique eut des répercussions désastreuses sur les finances publiques, dépassant de beaucoup les 120 millions prévus le 16 octobre 1915, lors de la création du compte spécial du ravitaillement.

Le gouvernement décida, le 20 avril 1916, de créer une deuxième section au ravitaillement, applicable à toutes les denrées autres que les céréales panifiables, mais le fonds de roulement de 120 millions était commun aux deux sections. Quelques mois plus tard, le 31 mai 1917, le compte accusait un déficit de 678 millions (2). On avait en outre besoin de 166.666.000 fr. pour apurer les comptes de ristournes. Voilà donc en quelques mois un déficit de 800 millions. Ce n'est rien, la course va augmenter dans un rythme vertigineux. Pour l'année 1917 nous trouvons un déficit supplémentaire de 306 millions, pour l'année 1918 le déficit est de 1.174.791.000 fr. et pour 1919, l'année où l'on a eu la malencontreuse idée de supprimer toutes les restrictions et la carte de pain qui avait donné de si

(1) *Econ. français*, 3 janvier 1920, p. 3.

(2) Chiffres du Rapporteur général du Budget à la Chambre. Déb. parl. Chambre 1920, p. 2520.

bons résultats d'économie, nous passons du déficit d'un milliard à celui de 2.420.809.000 fr. De telle sorte qu'au 1^{er} janvier de cette année le déficit pour la seule 1^{re} section du ravitaillement montait à un total de plus de 4 milliards (1). Il était urgent de modifier une politique qui mettait à la charge des finances publiques des obligations que les usagers eussent dû supporter.

Devant la nécessité d'avoir un budget un peu moins déficitaire, le décret du 3 février 1920 porta le prix des farines à 93 fr. les 100 kilos maximum. L'article 10 de ce décret déléguait au préfet de chaque département le pouvoir de fixer le taux que ne pourrait dépasser la taxe de pain arrêtée par le maire. Le taux qui fut adopté fut en générale 1 fr dans les campagnes et 1 fr. 05 dans les villes, ce qui représentait une hausse de 0 fr. 70 par kilo.

Toutefois, pour atténuer ce que la mesure avait de brutal, des tickets de pain à prix réduit étaient prévus en faveur des personnes chargées de famille, des réformés de guerre ayant une pension d'invalidité de 50 o/o et des vieillards et infirmes bénéficiaires de la loi du 14 juillet 1905. Le prix de vente adopté ne couvrait pas l'Etat de ses déboursés à cause des cours très élevés des blés étrangers. Il était nécessaire si l'on voulait revenir à une politique logique de développer la production nationale, en accordant aux producteurs français un prix rémunérateur. Dans ce but, la loi sur le nouveau régime du blé votée par le Sénat le 26 juillet 1920 va aboutir indirectement, ainsi que nous l'avons exposé dans le chapitre 6, à consentir au producteur français le prix de 100 fr. le quintal pour le blé récolté en 1920.

(1) Chiffres du Rapporteur général du Budget à la Chambre. Déb. parl. Chambre 1920, p. 2520.

CHAPITRE V

Liberté immédiate ou régime transitoire. Complexité de ce problème.

La guerre terminée, le monde loin de là, ne retrouva pas du jour au lendemain son assiette économique. La guerre eut des répercussions nombreuses et imprévues à des distances très éloignées du théâtre des hostilités. Avant d'examiner le régime futur du blé, il nous faudra donc examiner son marché mondial actuel.

Nous allons rechercher d'abord si les pays exportateurs ont du disponible?

L'Argentine (1) disposait au début de 1920, d'après le *Bulletin de statistique de l'Institut international d'agriculture de Rome*, d'une récolte de 58.200.000 quintaux. Elle avait, en outre, un reste à reporter intéressant de la campagne précédente. Mais les exportations furent énormes atteignant 2.500.000 quintaux pour la première semaine de mai. Le prix du pain monta à 3 fr., 60 le kilo et le 28 juin 1920 le gouvernement argentin institua un droit de sortie de 4 pesos par quintal de blé exporté. Le produit de cette taxe fut consacré à l'abaissement du prix du pain consommé en Argentine. La taxe de 4 pesos en calculant le peso à 5 fr. cours moyen représente une augmentation de 20 fr. par quintal de blé. Par suite de cette mesure le blé argentin nous revenait à 185 fr. le quintal c. a. f. en juillet 1920.

(1) *J. O.*, Déb. parl. Chambre 1920, p. 2606 à 613. Chiffres fournis par M. le député BERNIER.

Aux Etats-Unis et au Canada, les stocks visibles dans les élévateurs et sur les grands lacs n'étaient au dernier samedi de mai que de 15.413.000 quintaux contre 18.343.000 à la même date de l'année précédente. Toutefois, les diminutions d'exportation de ces derniers mois, comparativement aux sorties de la même période de l'année précédente ont reconstitué ces stocks en partie.

Pour ces motifs, aux derniers renseignements les stocks étaient de 10.290.000 quintaux contre 5.887.000 quintaux pour l'année précédente. Ces chiffres permettent d'envisager un reste à reporter sur 1920 assez considérable. Le blé américain nous revenait en juillet 1920 à 160 fr. le quintal c. a. f.

Aux Indes où la moisson est effectuée depuis quelques mois, la production du blé s'est élevée (1) à 100 millions de quintaux, laissant 10 millions de quintaux disponibles pour l'exportation. Mais il faut ajouter que l'Extrême-Orient, voisin de l'Inde, est devenu consommateur de blé depuis que le riz a donné, dans ces dernières années, des récoltes déficitaires. On ne peut donc guère tabler sur l'Inde.

La récolte de l'Australie est fortement déficitaire. L'Institut international de Rome estime sa récolte à 12 millions de quintaux, soit environ la moitié de sa récolte précédente qui était fortement inférieure à la moyenne des années précédentes ; mais ce stock étant déjà ancien, il est à craindre qu'il ne soit charançonné fortement.

Reste comme grand producteur la Russie qui exportait en 1913 106.720.000 quintaux de céréales, dont 33.260.000 quintaux de blé. La mission britannique qui est allée enquêter dans la région des Terres Noires qui produit 65 o/o de blé russe a déclaré que la consommation des habitants de cette région une fois assurée, il resterait 15 millions de quintaux pour l'exportation.

Mais quand on voit l'acuité atteinte par la crise des transports en France, acuité qui ne commence à s'atténuer que faiblement, on ne peut que se demander dans quel

(1) *J. O., Déb. parl. Chambre*, 1920, p. 2613. Chiffres de M. le député BERNIER.

état doivent être les voies ferrées d'un pays où depuis longtemps la guerre civile a succédé à la guerre étrangère. il nous semble donc délicat de faire état du blé russe.

La situation est-elle meilleure dans cette Afrique du Nord qui fut jadis le grenier de Rome et qui est actuellement le plus beau fleuron de notre empire colonial.

En Algérie, la situation est extrêmement mauvaise. La récolte de blé algérienne qui était en 1918 de 16 millions de quintaux environ, était en 1919 de 7.700.000 quintaux et elle n'atteint que 3.500.000 quintaux cette année (1).

L'Algérie a déjà eu recours pour l'année 1919 à la métropole qui a dû lui faire parvenir une partie du froment qui lui était destiné. Le budget de l'Algérie supporte de ce chef une dépense d'un million par jour. Cette situation va amener les Algériens à payer leur pain, pendant l'année agricole 1920-21, 1 fr. 70 le kilo en faisant, bien entendu, intervenir le budget de l'Algérie.

Au Maroc, l'exportation du blé est interdite, celle de l'orge est contingentée à un chiffre très faible. En Tunisie, l'exportation de l'orge est également contingentée.

De ce rapide aperçu il résulte que les disponibilités des pays exportateurs sont très faibles.

En France la situation est-elle meilleure ?

Nos emblavements pour 1920 ont porté sur 5 millions d'hectares, en progression de 430.000 hectares sur 1919 (2). La récolte de cette année, même si nos espérances se réalisent, ne donnera certainement pas plus de 65 ou 70 millions de quintaux. Il faut en déduire la quantité nécessaire aux semences qui peut être évaluée à 10 millions de quintaux. Il nous reste 55 à 60 millions de quintaux contre une consommation de 80 millions de quintaux environ.

Il nous faudra donc importer 20 millions de quintaux. Où les prendrons-nous ? Quelles sont les perspectives de la future récolte dans les pays exportateurs ?

Aux Etats-Unis les emblavements de blé d'automne et de printemps ont diminué fortement par rapport à 1919

(1) Déb. parl. Chambre, 1920, p. 2614, M. BERNIER, député.

(2) A. OUVRE, Rapporteur du projet de loi sur le nouveau régime du blé. Déb. parl. Chambre, 1920, p. 2605.

et le *Bulletin de l'Institut International d'Agriculture de Rome* du mois de juin, donne une évaluation totale de la récolte prochaine pour les Etats-Unis, de 212.551.000 quintaux, contre 256.000.000 de quintaux en 1919 (1). Depuis les perspectives se sont légèrement améliorées. Les Etats-Unis, qui sont le plus gros producteur du blé du monde, sont donc en présence d'une réduction de leur récolte d'un cinquième par rapport à l'année précédente.

Ce déficit toutefois sera légèrement atténué, ainsi que nous l'avons vu, par un reste à reporter de la dernière récolte. Au Canada, les emblavures sont en légère diminution, mais les blés de printemps ont bonne apparence.

La Roumanie, par contre, soit dans l'ancien royaume, soit en Bessarabie, n'a ensemencé, par suite du mauvais temps et de désordres intérieurs, que la moitié de ce qu'elle ensemencait en temps normal.

Pour l'hémisphère méridional dont les moissons apparaissent sur le marché de quatre à six mois après les nôtres, l'Argentine prépare un accroissement de ses emblavements, mais la sécheresse entrave les labours. L'Australie prépare également un accroissement de ses cultures de blé, mais le résultat de cette politique n'apparaîtra qu'à une échéance assez lointaine.

Nous nous trouvons donc à la merci des Etats-Unis. Comme les hommes d'affaires de ce pays sont experts à tirer d'une situation délicate le maximum de profits, la situation apparaît comme inquiétante.

Nos voisins ont déjà pris des mesures en conséquences. En Italie le sous-secrétaire d'Etat au ravitaillement prépare un plan de réquisition du blé, de toutes les céréales de la récolte 1920 et des stocks de la campagne précédente. Le cabinet Nitti est tombé sur la hausse du prix du pain qui, au taux actuel, fait perdre 2 fr. par kilo à l'Etat.

En Belgique la réglementation a été renforcée pour le maintien à 80 o/o du taux de blutage.

Nous sommes en face d'une disette mondiale de blé,

(1) A. OUVRE, Rapporteur du projet de loi sur le nouveau régime du blé. *Déb. parl. Chambre*, 1920, p. 2614.

comme dans un autre ordre d'idées nous nous trouvons en face d'une disette mondiale de charbon. La guerre a ébranlé la civilisation jusque dans ses racines et nous a fait reculer de cinquante ans au moins, en matière d'abondance des denrées de première nécessité.

Telles sont les données du problème. Déficit de production en France, disponibilités réduites à l'extérieur. Deux solutions s'offrent à nous pour sortir de l'impasse : la liberté immédiate ou un régime transitoire rendant plus aisé le passage de la situation actuelle à une situation normale.

En ce qui concerne la liberté, si le monde agricole la réclame actuellement qu'il nous soit permis de dire que c'est là une opinion bien récente. Toute notre histoire douanière depuis 1814 est dominée par une série de dispositions, que nous avons examinées dans l'introduction de ce travail, qui aboutissaient à hausser le prix du blé de façon factice dans l'intérêt du producteur. En 1885, lorsque le blé français valait 16 fr. 80, le producteur national réclamait la protection. Le gouvernement se rendit compte de sa détresse et pour permettre au paysan de vivre, le pays tout entier s'imposa le sacrifice d'un droit de douane supplémentaire qui renchérit le prix du pain. De cette histoire d'hier, nous ne retenons rien. Mais aujourd'hui que la disette menace, le producteur serait mal venu à dire qu'il réclame la liberté par principe, alors qu'il en était hier un adversaire déterminé.

Si les agriculteurs réclament la liberté, qu'ils soient logiques, qu'ils renoncent pour l'avenir aux droits protecteurs. Nous verrions alors un singulier spectacle lorsque la production mondiale ayant repris, les prix baissés, les bénéfices de la cherté actuelle auraient disparu. Nos amis de la liberté demanderaient alors la protection comme jadis, mais le pays, alors, ne voudrait sans doute plus consentir de sacrifices au profit des agriculteurs, ses concitoyens.

Les idées absolues, belles en théorie sont détestables dans la vie quotidienne toute tissée de demi-mesures. La réclamation de la liberté, « en soi », ne nous semble donc pas devoir être retenue. Que vaut l'argument de la parité

de prix du blé français avec le blé étranger qu'invoquent certains agriculteurs ? Le ministre actuel de l'agriculture, M. Ricard, qui est ingénieur agronome, examinait cette question parmi beaucoup d'autres dans un livre, *L'Appel de la Terre*, qu'il publia à une époque où il était simple citoyen. Il étudia cette question en 1917 à une époque où le blé, payé par le gouvernement au producteur étranger 35 fr. le quintal revenait, rendu en France, à 60 fr. tous frais payés. Tirant argument de ce fait, des agriculteurs réclamaient ce prix de 60 fr. disant « le blé vaut 60 fr. à l'étranger ». Voici ce que M. Ricard écrit à ce sujet et son argumentation n'a rien perdu de sa force : « Bien coupables sont ceux qui ont lancé ces chiffres dans les campagnes sans explication, car ainsi présentés ils sont inexacts. Pour arriver au chiffre de 60 fr. il faut ajouter au prix versé au producteur, le transport au quai d'embarquement, le fret, les assurances et jusqu'aux droits de douane que l'Etat se règle à lui-même par un simple jeu d'écritures » (1).

Cette demande de la parité du blé français et du blé étranger ne semble donc pas devoir être accueillie. Pour revenir sans transition au régime d'avant-guerre, la situation est trop délicate, les intérêts en jeu trop considérables. La liberté du commerce et des prix du blé dans un monde économiquement déséquilibré, pourrait avoir les plus funestes conséquences. Le blé est rare sur le marché mondial. Croit-on que les Anglais qui perdent au change en Argentine quand ils achètent du blé, ne rassembleraient pas tous nos stocks si la liberté était rétablie en profitant de la livre sterling à 48 au lieu de 25 fr. 25. Nous verrions se produire sur le blé la même combinaison que nous avons vu effectuer par les Américains en 1919 sur les tiges de chaussures en veau qu'ils raflaient en profitant de la prime de 130 o/o que faisait le dollar sur le franc. Dans de telles conditions la liberté serait fort profitable à quelques courtiers, mais néfaste au pays et nous tomberions dans la situation de l'Italie qui dépense 500 millions par mois pour que les classes pauvres puissent manger du pain.

(1) J. RICARD, *L'Appel de la Terre*, p. 293.

La liberté nous semble donc impraticable à l'heure actuelle pour le commerce et les cours du blé. Seul un régime transitoire souple et hardi, sachant se modeler sur l'évolution des circonstances, peut nous apporter une solution acceptable.

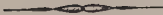
D'abord quand une denrée est rare il faut en diminuer la consommation. Pour la denrée qui nous occupe, la carte de pain avait fait ses preuves et diminué la consommation de 25 o/o. Qu'attend-on pour la rétablir ? Son coût serait trop élevé, disait dernièrement M. le ministre du commerce à la tribune, et puis tout va s'arranger. Sans doute, tout va s'arranger avec le pain à 1 fr. 30 le kilo, mais le fossé qui menace de se creuser entre les producteurs et les consommateurs mérite qu'on étudie très attentivement la question. Actuellement il y a des gaspillages, en regardant autour de soi chacun s'en rend compte. La carte de pain avec rationnement de 500 grammes maximum diminuerait certainement notre consommation.

Donc, premier point, restreignons-nous. Et ensuite, et surtout augmentons la production en accordant largement au producteur la somme qu'il lui faut pour couvrir ses frais et réaliser un bénéfice satisfaisant. Pour cela, la taxe du blé étant maintenue, que son taux soit établi de façon expérimentale. Qu'on emprunte à l'industrie l'idée des marchés à échelle où les prix varient avec la modification des éléments du coût de production. Evidemment le coût de production est plus délicat à établir ici qu'en matière industrielle, car il varie de région à région. Mais, en temps de paix le fermier beauceron vendait son blé le même prix que le fermier cévenol et tous deux cependant avaient un coût de production différent. Il est possible toutefois d'établir pour le blé un prix rémunérateur. M. Ricard, qui est un spécialiste, déclare dans son livre *l'Appel de la Terre* : un pouvoir vigilant s'appuyant sur la collaboration constante des intéressés pouvait pourchasser la spéculation et maintenir les cours à un taux normal, sans opprimer l'agriculteur » (1).

La réquisition étant maintenue l'Etat garderait le

(1) J. RICARD, *L'Appel de la Terre*, p. 292.

contrôle de la production française et sous l'influence du prix rémunérateur consenti au producteur national, notre production de blé retrouverait rapidement le niveau d'avant-guerre. Si à ce moment l'épidémie de guerres et de *pronunciamentos* qui sévit actuellement sur le monde était apaisée, on pourrait revenir à la liberté. Sinon, il faudrait attendre que le reste de l'humanité soit revenu à des mœurs plus pacifiques.



CONCLUSION

De cette étude une philosophie se dégage dans la sphère économique. L'intérêt est le grand moteur des actions humaines. Tant que l'Etat n'eut pas mis en jeu l'intérêt du producteur à étendre ses cultures de blé, la législation qu'il élaborait sur ce sujet fut œuvre vaine. Sans doute quelques hommes se laisseront émouvoir par des considérations plus hautes, mais ils ne sont qu'une minorité. La grande masse des hommes ne travaille pas par plaisir, mais par intérêt pour s'assurer d'abord un minimum d'existence et une fois ce minimum atteint, pour élever son niveau de vie. Sans l'appât du gain, la plupart des découvertes qui ont créé dans le monde la douceur de vivre seraient restées dans le domaine des possibilités. Les savants comme Pasteur, qui ne cherchent pas à tirer de leurs travaux un profit pécuniaire, sont de magnifiques mais rares exceptions.

Il faut prendre les hommes tels qu'ils sont et bien se pénétrer de l'idée qu'au vingtième siècle l'homme ne diffère moralement que fort peu de son sauvage ancêtre de la préhistoire. L'effroyable tragédie dont nous venons à peine de sortir nous le rappelle de la manière la plus absolue.

La vérité est parfois longue à apparaître mais fatalement un jour arrive où l'on doit s'incliner devant sa lumière. Dans le domaine de la taxation du blé, après de longues et coûteuses expériences, le gouvernement revient à des moyens pratiques et terre à terre. Ils seront couronnés de succès car leur base, qui est l'intérêt, est une base humaine. Qu'il nous soit cependant permis de dire que le

nouveau régime de taxation du blé adopté par le Sénat le 26 juillet 1920 va, en élevant le prix du pain de 25 à 30 cent. par kilo, créer chez certains consommateurs un déséquilibre budgétaire douloureux. Il serait plus sage de procéder par hausses graduelles de 10 cent. s'échelonnant de trimestre en trimestre ; cela permettrait aux personnes dont le niveau de vie est peu élevé et pour lesquelles le pain est la base de l'alimentation, de se créer les ressources complémentaires que cette hausse nécessite.

Vu :

Trégastel, le 8 août 1920.

Le Président de la Thèse,

R. GONNARD.

Vu :

Lyon, le 8 septembre 1920.

Le Doyen,

L. JOSSERAND.

PERMIS D'IMPRIMER :

Lyon, le 9 septembre 1920.

Le Recteur de l'Académie,

P. JOUBIN.



BIBLIOGRAPHIE

- G. AFANASSIEV. — Le Commerce des céréales en France au XVIII^e siècle
— Traduction Boyer, 1894.
- Aug. ARNAUNÉ. — Le Commerce extérieur, 1911.
- A. BEAUCOURT. — La politique du pain pendant la guerre, 1919.
- BOISGUILBERT. — Traité de la nature, culture, commerce et industrie
des grains, opuscule faisant partie du « Détail de la France sous
le règne présent », réédition de 1843.
- GIDE. — Cours d'Economie politique, 1909.
- LE MERCIER DE LA RIVIÈRE. — L'Ordre naturel et essentiel des sociétés
politiques, 1767.
- RAMBAUD. — Histoire des Doctrines Economiques, 1909.
- J. RICARD. — L'appel de la Terre, 1918.
- R. STOURM. — Les finances de l'Ancien Régime et de la Révolution,
1883.
- Léon SAY et CHAILLEY. — Dictionnaire d'Economie politique, 1891.

PÉRIODIQUES

- Journal Officiel de la République Française*, août 1914 à juillet 1920
inclusivement.
- Revue des Deux Mondes*, 1913, p. 372; 1917, p. 458, 1917, p. 916 à 932;
1920, p. 835-36.
- Revue politique et parlementaire*, 1917, p. 344, 398, 423-24; 1918, p. 212.
- Economiste Français*, 1914, n° du 17 octobre; 1917, p. 6 et 391; 1919,
nos du 4 janvier et du 3 mai; 1920, p. 3.
- Annuaire Statistique de la France*, 1916-18, p. 54.
- Bulletin du Ministère du Travail*, 1916, p. 449; 1917, p. 143 et 355; 1918,
p. 464.
- Le Temps*, nos des 6 et 7 octobre, 1914, n° du 28 novembre 1918.
-

TABLE DES MATIÈRES

LES PRÉCÉDENTS HISTORIQUES

	Pages
La question des blés au XVIII ^e siècle. — Les physiocrates. — La liberté du commerce des grains. — Loi du maximum. — L'échelle mobile de 1819. — Politique du blé au XIX ^e siècle. — Situation de la France en ce qui concerne le blé en 1914..	1

PREMIÈRE PARTIE

La Taxation.

CHAPITRE PREMIER. — Perturbations économiques nées de la guerre, affectant : 1 ^o la production ; 2 ^o la circulation ; 3 ^o la consommation	15
CHAPITRE II. — L'illusion de la guerre courte. — Premières mesures annonaires. — Hausse des blés étrangers. — Réquisition des blés indigènes. — Réapparition estompée des douanes intérieures.....	20
CHAPITRE III. — Diminution des emblavements. — Les prix légaux. — Guerre sous-marine intense. — Crise de 1917. — Hausse du prix de réquisition. — Le Monopole d'Etat.	27
CHAPITRE IV. — Changement de politique. — Adoption d'un prix correspondant au coût de production.....	35
CHAPITRE V. — La paix <i>ipso facto</i> va ramener l'abondance. — Amère désillusion.....	40

DEUXIÈME PARTIE

Les Conséquences de la Taxation.

CHAPITRE PREMIER. — <i>Conséquences vis-à-vis des producteurs.</i> — Hausse du coût de production avec stagnation du prix de vente. — Accroissement des emblavements après le changement de politique de 1918.....	45
---	----

CHAPITRE II. — <i>Conséquences vis-à-vis du consommateur.</i> — Le pain à bon marché. — Sa nécessité temporaire. — Répercussions imprévues de cette politique.....	54
CHAPITRE III. — <i>Conséquences vis-à-vis du commerce des blés et farines.</i> — 1° les Courtiers en grains; 2° les Minotiers; 3° les Boulangers	63
CHAPITRE IV. — <i>Conséquences vis-à-vis de l'Etat</i> — Hausse énorme du coût de cette politique. — Le marché national produit de moins en moins. — Le blé étranger coûte de plus en plus cher. — Nécessité d'une évolution.....	71
CHAPITRE V. — Liberté immédiate ou régime transitoire. — Complexité de ce problème.....	76
CONCLUSION.....	85

ROANNE, IMPRIMERIE MAURICE SOUCHIER
